



CA1
XY 13
-2009
066

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119709434>



**REPORT ON THE OPERATIONS OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER WITHIN THE
LIBRARY OF PARLIAMENT**

**Report of the Standing Joint Committee on
the Library of Parliament**

**Hon. Sharon Carstairs, Senator
Peter Goldring, M.P.**

Joint Chairs

June 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING JOINT COMMITTEE ON THE LIBRARY OF PARLIAMENT

JOINT CHAIRS

Hon. Sharon Carstairs, Senator

Peter Goldring, M.P.

VICE-CHAIR

Hon. Mauril Bélanger, M.P.

MEMBERS OF THE COMMITTEE

Gérard Asselin, M.P.

Ray Boughen, M.P.

Hon. Stephen Greene, Senator

Carol Hughes, M.P.

Hon. Jean Lapointe, Senator

Louis Plamondon, M.P.

Greg Rickford, M.P.

Hon. Carolyn Bennett, M.P.

Peter Braid, M.P.

Ed Holder, M.P.

Hon. Mobina S.B. Jaffer, Senator

Hon. Gurbax S. Malhi, M.P.

Scott Reid, M.P.

Hon. Terrance Richard Stratton,
Senator

**OTHER SENATORS AND MEMBERS OF PARLIAMENT
WHO PARTICIPATED**

Dona Cadman, M.P.	Kelly Block, M.P.
Hon. Ken Dryden, M.P.	David Christopherson, M.P.
Ed Komarnicki, M.P.	Russ Hiebert, M.P.
Hon. John McCallum, M.P.	Tom Lukiwski, M.P.
Hon. Elaine McCoy, Senator	Phil McColeman, M.P.
Thomas J. Mulcair, M.P.	Hon. Terry Mercer, Senator
Joe Preston, M.P.	Hon. Jim Munson, Senator
Gary Ralph Schellenberger, M.P.	Brent Rathgeber, M.P.
Alice Wong, M.P.	Mike Wallace, M.P.

JOINT CLERKS OF THE COMMITTEE

Carmen DePape
Denis Robert

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

François Côté
Élise Hurtubise-Loranger

THE STANDING JOINT COMMITTEE ON THE LIBRARY OF PARLIAMIENT

has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with the First Report of the Committee adopted by the Senate on Wednesday, March 11, 2009, Standing Order 108(4)(a) of the *Standing Orders of the House of Commons*, and the motion adopted by the Subcommittee on Agenda and Procedure of the Standing Joint Committee on the Library of Parliament on Tuesday, March 24, 2009, the Committee has studied the operations of the Parliamentary Budget Officer within the Library of Parliament. The findings and recommendations of the Committee are outlined in this report.

TABLE OF CONTENTS

REPORT ON THE OPERATIONS OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER WITHIN THE LIBRARY OF PARLIAMENT	1
Introduction	1
Chronology of the establishment of the position of Parliamentary Budget Officer and interpretation of the Act	3
The <i>Federal Accountability Act</i>	3
Steps leading to the establishment of the position of Parliamentary Budget Officer within the Library	4
Legislative framework for the position of Parliamentary Budget Officer.....	5
The position of PBO (section 79.1).....	5
The mandate of the PBO (section 79.2)	5
The administrative powers of the PBO (sections 79.3 to 79.5).....	6
Independence and governance.....	6
The Library's governance structure	6
Understanding the concept of "independence"	7
Approach to client services and external communications.....	12
Budget of the Parliamentary Budget Officer.....	18
Conclusion	24
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	27
APPENDIX A — LIST OF WITNESSES.....	29
APPENDIX B — LIST OF BRIEFS.....	31
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	33

REPORT ON THE OPERATIONS OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER WITHIN THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Introduction

On February 25, 2009, the Speakers of the Senate and the House of Commons wrote to the Co-chairs of the Standing Joint Committee on the Library of Parliament (the Committee) to convey a request from William Young, Parliamentary Librarian, in which he suggested that the Joint Committee "undertake a review of the issues that have arisen with regard to the implementation of services of the Parliamentary Budget Officer..." According to the Parliamentary Librarian, the review had become necessary because of the questions raised about the role of the Parliamentary Budget Officer (PBO) and his status within the Library of Parliament. Clearly, the establishment of the position of a PBO was not as simple as originally hoped or anticipated.

For his part, the PBO suggested in a letter to Committee members that they hear from witnesses on the issues of governance, operating model, capacity and funding for his office. It was essential, according to the PBO, that parliamentarians hear evidence that reflected a view that was consistent with the principles of accountability and transparency, in the spirit of the enabling legislation.

On March 24, 2009, the Committee's Subcommittee on Agenda and Procedure (the Subcommittee) decided to look into the broad context of the establishment of the position of the PBO before undertaking, if necessary, a more detailed study of the issue. After approving the recommendation of its Subcommittee, the Committee met with most of those involved in the establishment and implementation of the PBO position. The Committee is now able to make recommendations concerning the various issues discussed during its hearings.

The Library of Parliament was established officially in 1871 by the *Library of Parliament Act*, which was subsequently entrenched in the *Parliament of Canada Act* (the Act). The Library's mission is to "contribute to Canadian parliamentary democracy by creating, managing and delivering authoritative, reliable and relevant information and knowledge for Parliament".¹ The Act provides that the Speakers of the Senate and the

1 Library of Parliament, *Plans and Priorities - 2009-2010*, Ottawa, 2009, p.1.

House of Commons are responsible for the Library and its employees.² The Act further provides that the Speakers are assisted in performing this duty by a joint committee appointed by the two Houses and whose membership comprises Senators and MPs.

The Standing Joint Committee on the Library of Parliament is therefore established pursuant to the *Parliament of Canada Act*. Because it is a joint committee, it receives its mandate and powers from both Houses. The rules and standing orders of both Houses may define the mandate and powers assigned to the Committee. The *Rules of the Senate of Canada* do not describe this Committee's mandate specifically. However, the *Standing Orders of the House of Commons* state that the Committee's mandate "shall include the review of the effectiveness, management and operation of the Library of Parliament".³ The Committee has the mandate to review the appointment of the Parliamentary Librarian. Both Houses may also refer any other matter to the joint committee.

The Act also provides that the Speakers, assisted by the joint committee, may subject to the approval of the two Houses make such orders and regulations for the government of the Library, and for the proper expenditure of moneys voted by Parliament for the purchase of books, maps or other articles to be deposited therein. The Committee is therefore authorized to recommend that the Speakers of both Houses adopt rules and regulations regarding the management of the Library and the best way to use the funds it receives from Parliament.

Given the hierarchical structure set out in the Act and described above, the Committee's recommendations will be made directly to the Speakers of the Senate and the House of Commons.

We think this report must deal with three main themes: governance and independence; the current approach taken by the PBO to providing services to clients and outside communications; and the budget allocated to the PBO for the current fiscal year. On these three issues, the Committee has heard from the Parliamentary Librarian, the PBO and third parties, including the Auditor General of Canada, former parliamentarians, representatives from the Privy Council and from Treasury Board, and from individuals involved in the establishment of the position of PBO within the Library of Parliament. The Committee has also had access to varied and abundant documentation.

2 *Parliament of Canada Act*, R.S., 1985, c. P-1, s. 74(1), "The direction and control of the Library of Parliament and the officers, clerks and servants connected therewith is vested in the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons assisted, during each session, by a joint committee to be appointed by the two Houses." *Ibid.*, s. 74(2), "The Speakers of the two Houses of Parliament, assisted by the joint committee referred to in subsection (1), may, subject to the approval of the two Houses, make such orders and regulations for the government of the Library, and for the proper expenditure of moneys voted by Parliament for the purchase of books, maps or other articles to be deposited therein, as appear to them appropriate."

3 *Standing Orders of the House of Commons*, Standing Order 108(4)a).

The Committee believes that urgent action must be taken. The current situation is unsettling both for the employees of the PBO and for the staff and management of the Library of Parliament.

Chronology of the establishment of the position of Parliamentary Budget Officer and interpretation of the Act

The Federal Accountability Act

On April 11, 2006, the government tabled a bill on federal accountability. This was an omnibus bill that contained a number of amendments to existing legislation as well as new legislative provisions that concerned, for instance, conflict of interest, lobbying, the establishment of the position of Director of Public Prosecutions and the establishment of the position of PBO.

For the past few years, the annual budget forecasts have been regularly contradicted by enormous unexpected surpluses at the end of the fiscal year. Until the position of PBO was established, there was no specialized support in this area for parliamentarians. Analysts from the Library of Parliament do provide some services in connection with public finances, such as pre-budget consultations and other studies by the House of Commons Standing Committee on Finance. Library researchers also draft research reports and analyses on the basis of public information. These papers are provided to committees, as well as to parliamentarians on an individual basis.

It was the government's intention to fill this gap. More specifically, in the *Federal Accountability Action Plan*, the government stated that it would:

... ensure truth in budgeting with a Parliamentary Budget Authority by creating the position of Parliamentary Budget Officer to provide objective analysis to Members of Parliament and parliamentary committees concerning the state of the nation's finances, trends in the national economy, and the financial cost of proposals under consideration by either House.⁴

The position was established through the addition of sections 79.1 through 79.5 to the *Parliament of Canada Act*. These provisions are examined in the next part of this report.

4 Government of Canada, *Federal Accountability Action Plan, Highlights*, <http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa00-eng.asp> (accessed May 22, 2009).

The bill was considered by the Legislative Committee of the House of Commons on Bill C-2 and then by the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. The bill received Royal Assent on December 12, 2006. The provisions concerning the PBO came into force on the day of Royal Assent.

Steps leading to the establishment of the position of Parliamentary Budget Officer within the Library

In October 2006, the Library of Parliament hired Allan Darling, a retired senior public servant, to oversee the establishment of the new position of PBO within the Library of Parliament. The first incumbent of the position, Kevin Page, took office in March 2008. The process took 18 months.

In December 2006, the Library developed an accountability profile for the position of PBO, which contains relevant information about the mandate of the PBO, the hierarchical relationship between the incumbent of the position of PBO and the Parliamentary Librarian, the scope of the specific accountabilities of the PBO, as well as details about the position's working environment and conditions. The profile was approved by the Privy Council Office and was distributed to the applicants for the position of PBO.

In January 2007, the Parliamentary Librarian met with a group of former parliamentarians to ask for counsel with regard to the best way for the PBO to serve Parliament. Following this meeting, the group prepared a brief account of their discussions. They dealt with five specific issues regarding the establishment of this new position within the Library of Parliament.⁵

- What sort of profile should the PBO have?
- How should the PBO assist parliamentarians in reviewing estimates?
- How should potential demands for cost estimates be handled?
- What competencies and experience should the PBO have?
- What pitfalls should we avoid as we plan to implement the PBO function?

5 Library of Parliament, *Parliamentary Budget Officer, Background*, tabled with the Committee, tab 2.

In December 2007, following the recruitment process, the Parliamentary Librarian sent a letter to the Leader of the Government in the House of Commons recommending the appointment of Kevin Page to the position of PBO.

Legislative framework for the position of Parliamentary Budget Officer

The following paragraphs give a brief explanation of the various provisions in the *Parliament of Canada Act* relating to the position, the mandate and the powers of the PBO.

The position of PBO (section 79.1)

First, subsection 79.1(1) establishes the position of PBO, and states explicitly that the holder of the position is an officer of the Library of Parliament. Second, subsection 79.1(2) provides that the Governor in Council appoints the PBO to hold office for a renewable term of not more than five years. Third, subsection 79.1(3) states that the Governor in Council may select the PBO from a list of three names submitted by a committee chaired by the Parliamentary Librarian. Finally, subsection 79.1(4) provides that the PBO shall be paid the remuneration and expenses set by the Governor in Council.

The mandate of the PBO (section 79.2)

Section 79.2 assigns four duties to the PBO. First, paragraph 79.2(a) states that the PBO provides analysis to the Senate and to the House of Commons about the state of the nation's finances and trends in the national economy.

Second, paragraph 79.2(b) provides that the PBO will undertake research into the nation's finances and economy when requested to do so by any of the listed committees.⁶

Third, under paragraph 79.2(c), when requested to do so by any parliamentary committee with the mandate to consider the government's estimates, the PBO has the mandate to conduct research into those estimates.

Finally, under paragraph 79.2(d), when requested to do so by a member of either House or by a committee of the Senate or of the House of Commons, or a committee of both

6 The Standing Committee on National Finance of the Senate, the Standing Committee on Finance of the House of Commons, the Standing Committee on Public Accounts of the House of Commons, or their equivalent.

Houses, the PBO estimates the financial cost of any proposal that relates to a matter over which Parliament has jurisdiction.

The administrative powers of the PBO (sections 79.3 to 79.5)

Section 79.3 of the *Parliament of Canada Act* entitles the PBO to obtain, from federal government departments the economic and financial information he needs, at the exception of information that is restricted under the *Access to Information Act* or contained in a confidential Cabinet paper. Section 79.4 states that the information obtained in this manner must remain confidential.

Section 79.5 authorizes the PBO to enter into contracts and engage, on a temporary basis, the services of those with technical or specialized knowledge that he believes he needs. This section also states that the use of this power is subject to the authority of the Speaker of the Senate, the Speaker of the House of Commons and the Parliamentary Librarian, as set out in sections 74 and 75(2) of the Act.

Independence and governance

The Library's governance structure

As stated previously, subsection 74(1) of the *Parliament of Canada Act* stipulates that the direction and control of the Library of Parliament and the officers, clerks and servants connected with it is vested in the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons. The Standing Joint Committee on the Library of Parliament assists the Speakers in carrying out this mandate.

The Parliamentary Librarian has the rank of a deputy head of a federal department. He is responsible for managing the Library and its employees, under the direction and control of the Speakers of both Houses.⁷ As for the hierarchical relationship between the Parliamentary Librarian and the PBO, the Act states that the latter is an officer of the Library of Parliament.⁸

⁷ *Parliament of Canada Act*, R.S., 1985, c. P-1, s. 75(2).

⁸ *Ibid.*, s. 79.1(1).

Understanding the concept of “independence”

Kevin Page, the PBO, feels that he is functionally independent and that this independence is under constant threat.⁹ Appearing before the Committee on May 14, 2009, Mr. Page stated:

The Parliamentary Budget Officer to be effective to serve Parliament and Canadians must be subservient to Parliament, but independent in the provision of analysis so that it can carry out its legislative responsibilities free from political and bureaucratic interference.¹⁰

In his operational plan, the PBO refers to the “Office of the Parliamentary Budget Officer” rather than to the position of Parliamentary Budget Officer, even though the Act makes no mention of such an office.

Mr. Page bases his interpretation of the question of independence on a press release from the government House Leader issued at the time of his appointment. This press release stated that “the Parliamentary Budget Officer is an independent officer of the Library of Parliament who reports to the Speakers of both chambers”.¹¹

The Parliamentary Librarian believes that the relevant provisions of the *Parliament of Canada Act* clearly set out the reporting relationship with the PBO:

A plain reading of the relevant statutory provisions within the *Parliament of Canada Act* shows that the PBO is an officer of the library and is subject to the control and management of the librarian and not a stand-alone office. Of course, it is always open to lawmakers to reconsider this role or the status of the PBO, to rethink his responsibilities, and, in light of this thought, to amend the *Parliament of Canada Act*.¹²

This interpretation of the Act was confirmed by Roberta Santi of the Privy Council Office, the central government agency that coordinated the *Federal Accountability Act* in 2006:

9 Kevin Page, *Remarks by the Parliamentary Budget Officer (PBO) to the Standing Joint Committee on the Library of Parliament*, May 14, 2009, p. 1.

10 Ibid., p. 2.

11 Government of Canada, “Government House Leader Announces The Appointment Of Canada’s First Parliamentary Budget Officer” Press Release, March 14, 2008.

12 William Young, *Evidence*, March 12, 2009.

[...] the *Federal Accountability Act* amended the *Parliament of Canada Act* to create the position of Parliamentary Budget Officer, not a parliamentary budget office.¹³

Ms. Santi went on to state as follows:

The way the legislation is constructed, the officer is within the parliamentary institution and the reporting structure of Parliament, and is therefore not independent or outside of Parliament as an agent of Parliament. I think that's fair from the legislation.¹⁴

This interpretation of the Act is shared by Allan Darling, a retired senior government official, who was hired as a consultant to assist the Library in establishing the position of PBO:

With respect to the issue of the accountability framework, the act in section 79.1 states that the Parliamentary Budget Officer is "an officer of the Library of Parliament". The position created is that of an officer, not of an office.¹⁵

The Committee wishes to point out that, according to documentation provided by the Library of Parliament, this accountability framework was explained clearly to candidates applying for the position of PBO. As part of the hiring process, the firm Ray & Berndtson prepared an executive summary regarding the position. On page 5 of the summary, it is specified that the position of PBO reports directly to the Parliamentary Librarian and is part of the Library's senior management group.¹⁶ Kevin Page therefore accepted the position in full knowledge of this fact.

The Parliamentary Librarian told the Committee about the difficulties arising from the difference in interpretation of the accountability framework. Specifically, the Parliamentary Librarian stated that the PBO did not want to attend the Library's management meetings or budget meetings.¹⁷ Moreover, the Librarian stated that the PBO does not give him any information concerning the number of requests received from parliamentarians and committees.¹⁸ The Parliamentary Librarian reminded the Committee of the need to resolve this issue:

The whole issue of the reporting relationship is something that needs to be clarified. In terms of being responsible, as someone with the status of a deputy minister, dealing

13 Roberta Santi, *Evidence*, April 23, 2009.

14 Ibid.

15 Allan Darling, *Evidence*, March 26, 2009.

16 Library of Parliament, Parliamentary Budget Officer, Backgrounder, tabled with the Committee.

17 William Young, *Evidence*, March 12, 2009; May 7, 2009.

18 William Young, *Evidence*, May 7, 2009.

with an individual who refuses to participate in processes that I believe he should participate in is something that has caused tremendous trouble within the library.¹⁹

The Parliamentary Librarian made the following suggestion to address the situation:

I would respectfully ask that this committee consider recommending to the Speaker[s] that the PBO be informed that his position is subject to the statutory accountability regime created in the *Parliament of Canada Act*, which confirms the authority of the Parliamentary Librarian to control and manage the library. I believe this would go a long way to addressing the issues of the PBO's legislative status and the reporting responsibilities of his position.²⁰

The Committee feels that the situation is unacceptable and does not in any way serve the interests of parliamentarians.

Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 1

That the Speakers of the Senate and the House of Commons direct the Parliamentary Budget Officer to respect the provisions of the Act establishing his position within the Library of Parliament. The Parliamentary Budget Officer reports to the Parliamentary Librarian and, as a senior official of the Library, it is his responsibility to participate fully in management activities and to work closely with the Library's other service areas.

The only reference to "independence" in relation to the position of PBO is found in paragraph 79.2(a) of the *Parliament of Canada Act*. This paragraph establishes one of the PBO's four legislated duties, which is to provide analysis of the nation's finances, the estimates of the government and trends in the national economy.

Paragraph 79.2(a) of the Act states that the PBO's analyses are independent, but the Committee feels that this does not in any way indicate that his position is independent, like that of an Officer of Parliament. Moreover, during his appearance before the Committee, the PBO himself acknowledged that there is nothing in the current Act to indicate that the position and not the analysis is independent.²¹

19 William Young, *Evidence*, May 14, 2009.

20 Ibid.

21 Kevin Page, *Evidence*, May 14, 2009.

According to Mr. Young, “the ‘independence’ of the officer should be understood in terms of his independence from the government”.²² This independence is in no way threatened since there is absolutely no doubt that the Library of Parliament is independent from the government. Witnesses appearing before the Committee fully supported Mr. Young’s position.

Joe Wild, Executive Director of Strategic Policy with the Treasury Board Secretariat, informed the Committee that “the PBO and the Library of Parliament as a whole are fully independent from the Government in their operation and funding”.²³

Sheila Fraser, Auditor General of Canada, supported this position:

The act clearly states that the Parliamentary Budget Officer provides research and support to committees and individual members of the House or the Senate. Therefore, it is entirely appropriate for the Parliamentary Budget Officer to be located within the Library of Parliament and not within my office.

Related to this is the question of independence. Like us, in order to be credible, the PBO must be independent of government. Clearly, the Library is independent from government. Consequently, the current arrangement with the PBO residing within the Library also protects the independence of the PBO.²⁴

Roberta Santi of the Privy Council Office also confirmed that the Library and the PBO are completely independent from the executive:

The direction and management of the Library of Parliament, including the Parliamentary Budget Officer, are wholly independent of the executive. They rest with the Parliamentary Librarian, who reports to the Speakers of the House and Senate. Hence the executive has no role in determining how the library, including the Parliamentary Budget Officer, operates or discharges its mandate.²⁵

This is in line with the findings of the group of former parliamentarians who advised the Parliamentary Librarian. In the document summarizing their discussions on implementing the position of PBO within the Library of Parliament, they stated that “[...] the PBO should

22 William Young, *Speaking remarks by the Parliamentary Librarian, William R. Young before the Standing Joint Committee on the Library of Parliament*, May 14, 2009, p. 2.

23 Joe Wild, *Evidence*, March 26, 2009.

24 Sheila Fraser, *Evidence*, April 23, 2009.

25 Roberta Santi, *Evidence*, April 23, 2009.

work and be seen to fit within the Library's established tradition of service to Parliament and parliamentarians".²⁶

Former Member of Parliament Patrick Boyer testified in the same vein:

The decision by Parliament to place the Parliamentary Budget Officer within the parliamentary library under the terms of the Federal Accountability Act confirms that this function was intended to be consistent with other services provided, such as by the research branch, in supporting the work of parliamentarians. This positioning in the parliamentary library also meant that the Parliamentary Budget Officer would be close at hand to work with parliamentarians, and because the Library of Parliament is institutionally and administratively independent from the government, it meant that the Parliamentary Budget Officer automatically had independence from government.²⁷

At the present time, the Committee accepts that the position of PBO within the Library of Parliament is sufficiently independent from the government to enable the incumbent to carry out his legislated mandate. Furthermore, the Committee believes that the PBO's services are a natural extension of the services already provided by the Library of Parliament to parliamentarians and parliamentary committees.

The events leading up to this study clearly show that positions such as the PBO need to be submitted to a parliamentary committee for consideration. In this report, the Committee makes several recommendations to the Speakers of the Senate and the House of Commons that will have a major impact on the way in which the PBO carries out his duties. The Committee therefore hopes to follow up on this report and review this position regularly to ensure that the PBO is delivering the services that parliamentarians and committees are entitled to receive.

Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 2

That the Speakers of the Senate and the House of Commons request the Standing Joint Committee on the Library of Parliament to evaluate the effectiveness of the position of the Parliamentary Budget Officer commencing on the third anniversary of his appointment.

26 Library of Parliament, *Parliamentary Budget Officer, Background*, tabled with the Committee, tab 2, page 4.

27 Patrick Boyer, *Evidence*, 2 April 2009.

Approach to client services and external communications

As mentioned above, the Act sets out the four basic duties of the PBO's mandate. The first duty is proactive, whereas the other three are carried out in response to specific requests.

With regard to the second, third and fourth duties, the PBO responds to requests from parliamentarians and committees. In these instances, the PBO works primarily for parliamentarians, and they have ultimate control over publication of the work produced at their request. In the case of the other reports, the PBO acts under the direction and control of the Parliamentary Librarian, and clear protocols should be established between the Library of Parliament and the PBO regarding media relations and the publication of these reports. The Speakers of the Senate and the House of Commons have the authority to instruct the PBO in these matters.

Shortly after taking office in March 2008, the PBO undertook consultations to better define various aspects of his position including his mandate and mission, and his operational model. This consultation process included not only Senators and MPs, but also current or retired senior officials, focus groups, academics and organizations comparable to the PBO in other jurisdictions.

The Committee does not know whether and under what circumstances the Speakers of the Senate and the House of Commons were consulted on these matters. According to Allan Darling, however, the PBO job description, which was provided to candidates for the PBO position, includes the responsibility for "the creation, in consultation with the Speakers of the Senate and House of Commons and the [Parliamentary Librarian], of criteria and guidelines to manage requests for expert analysis or cost estimates from the clientele."²⁸

The Joint Committee contributed to the consultation process initially by hearing testimony from Mr. Page, on April 10, 2008. Mr. Page told the Committee: "It is important that the members of the Joint Committee be comfortable with me as their Parliamentary Budget Officer. Trust must be accompanied by professional, unbiased and competent advice for me to be an effective servant of Parliament".²⁹ He went on to say that:

This is my first opportunity to work as an independent officer of the Library of Parliament, and I'm a little bit intimidated. I have lots to learn about how Parliament works, and I'm looking forward to serving and working with you in this new capacity.³⁰

28 Allan Darling, *Evidence*, March 26, 2009.

29 Kevin Page, *Evidence*, April 10, 2009.

30 William Young, *Evidence*, May 14, 2009.

In response to this wish stated by the PBO, the Committee recommends:

Recommendation 3

That the Speakers of the Senate and the House of Commons ask the Parliamentary Budget Officer to provide them with an action plan describing how he intends to carry out all of the duties mandated under the Act, and that this plan be submitted for review by the Joint Committee of the Library of Parliament.

The Library of Parliament has a large and varied clientele. It serves not only parliamentarians and parliamentary committees, but also the Governor General, parliamentary associations, officers of the Senate and the House of Commons, organizations reporting to Parliament, parliamentary staff other than officers, the Press Gallery, Privy Council, the Supreme Court of Canada and finally all Canadians.³¹ The mandate of the PBO provides that he specifically serves parliamentarians and parliamentary committees. It is these clients that the PBO and the Library of Parliament, and specifically its Parliamentary Information and Research Service, have in common.

In the opinion of the Committee, in order to facilitate the establishment of the PBO within the Library of Parliament and maximize economies of scale and the pooling of expertise, these two services that serve parliamentarians and parliamentary committees must harmonize their services.

The Committee thus recommends:

Recommendation 4

That the Speakers of the Senate and the House of Commons ask the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament and the Parliamentary Budget Officer to standardize their service agreements with the parliamentarians and committees.

The analysts of the Library of Parliament's Parliamentary Information and Research Service and professionals reporting to the PBO often have expertise that is shared or complementary. In our opinion and in that of various witnesses, their expertise is entirely relevant to two aspects of the PBO's mandate: the review of government estimates and

31 Library of Parliament (2009), p.4.

the evaluation of the financial cost of any proposed measure that is under Parliament's jurisdiction.

The Parliamentary Librarian told us precisely this:

I've observed that things such as costing requests that might come in have both a policy and a financial component. Quite frankly, we have a group of economists who are very good policy analysts. The kind of work they could do together in analyzing the policy implications of a costing request and then doing the costing request demonstrates to me a way of working together that would ultimately provide members of Parliament and senators with a much more complete and appropriate answer to some of their questions and queries.³²

Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 5

That the Speakers of the Senate and the House of Commons direct the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament and the Parliamentary Budget Officer to collaborate and coordinate their activities regarding the review of government estimates and the evaluation of the financial cost of any proposal relating to a matter over which Parliament has jurisdiction.

As to the last three duties listed in paragraphs 79.2(b) to (d), the PBO acts at the request of parliamentarians and committees. The PBO has clearly indicated a number of times that he intends to publish on his website all the answers to the questions he receives from parliamentarians.

His operational plan states: "All products will be published to allow for peer review, and to be challenged by parliamentarians and the executive branch or other stakeholders".³³

Appearing before the Committee, the PBO reiterated his position:

32 William Young, *Evidence*, May 14, 2009.

33 Parliamentary Budget Officer, *Operational Plan*, <http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/HowWeWork.aspx?Language=E> (accessed June 10, 2009).

We have developed a product-release approach, in consultations with parliamentarians, that reflects clients' needs for quality products and the PBO requirements to work openly with departments' subject matter experts in a peer-review process.³⁴

This practice is incompatible with the current services of the Library of Parliament, which guarantees the confidentiality of the questions submitted to it by parliamentarians and of the support services it provides to parliamentary committees. When asked whether he would comply with a specific request from a parliamentarian not to disclose the information requested from the PBO, he replied: "We would not."³⁵

The Parliamentary Librarian stated for his part that the PBO must make a distinction between the method of disseminating the reports published pursuant to paragraph 79.2(a) and the answers to specific questions from parliamentarians or parliamentary committees:

[...] rather than respecting the library's policies on public reporting, the PBO has asserted independent control of his reports and has indicated that he will make them public as soon as they are available. All reports will be made public. He has made no distinction between general reports on the nation's finances and specific studies that may be requested by committees or individual parliamentarians.³⁶

In this regard, the Committee is of the opinion that the PBO's approach is inconsistent with the Act governing his position. The last three duties of his mandate clearly indicate that he acts at the request of parliamentarians and parliamentary committees. In this sense, the Committee is of the opinion that the PBO works first for parliamentarians and parliamentary committees, and it is they who ultimately control the publication of the work done at their request.

The Committee recommends:

Recommendation 6

That the Speakers of the Senate and the House of Commons instruct the Parliamentary Budget Officer that a response to a request made by a parliamentarian or a parliamentary committee in accordance with the legislated mandate shall remain confidential, until the confidentiality is lifted by the parliamentarian or the parliamentary committee making the request.

34 Kevin Page, *Evidence*, May 14, 2009.

35 Ibid.

36 William Young, *Evidence*, May 14, 2009.

The issue of the publication of the PBO's reports as part of his proactive mandate to provide analysis of the state of the nation's finances, government estimates and trends in the national economy, as set out in paragraph 79.2(a) of the *Parliament of Canada Act*, entails two separate but related issues: the provision of reports to parliamentarians before they are made public and the publication of reports during an election period.

The PBO currently publishes every product developed with his team. His approach does not indicate whether he intends to inform parliamentarians of his conclusions before the analyses are published.

Sheila Fraser, Auditor General of Canada, stated clearly in her evidence that any information relating to her reports is not made public (through news releases, speeches or publication on the Internet) until after the reports have been tabled in Parliament.

The overriding principle that guides us is to say nothing publicly that we have not already said to Parliament. For example, when we release a report, we have two lock-ups preceding tabling of a report—one for media, and one for parliamentarians. I always make my presentation to parliamentarians before I ever address the media. [...] After the tabling of a report there is obviously a fair bit of media activity. I am the spokesperson during the week of a tabling, unless I designate someone else. But staff will not give interviews by themselves. We try to collaborate and help the media do their jobs by providing them background information and clarification, but it will always be related to an audit that has been tabled in Parliament and made public.³⁷

The Committee agrees with the Auditor General and would like to see a similar approach for the publication of PBO reports, in accordance with the mandate set out in paragraph 79.2(a) of the *Parliament of Canada Act*.

With regard to this second point, the Committee is of the opinion that the issue of publishing PBO reports during an electoral period must be clarified. As to the publication of the report on the costs of the war in Afghanistan, Mr. Page indicated that he had no choice but to publish this report during an election period in order to maintain his non-partisanship.

We were in an election period and these issues were being debated. We did not want to release the report. The party leaders said: "Release the report." We are here to promote transparency; we are here to promote democracy. We do not want to be seen as partisan. We released the report.³⁸

The Parliamentary Librarian is of the opposite opinion, namely, that the publication of the report jeopardized the impartiality of the PBO and of the Library:

37 Sheila Fraser, *Evidence*, April 23, 2009.

38 Kevin Page, *Evidence*, May 14, 2009.

[...] Yet, in line with his "operating model" and in the midst of a federal election campaign, the officer released his study on the costs of the Afghanistan war, violating established parliamentary protocols for releasing reports in the absence of Parliament and calling into question the non-partisan status both of the PBO and, in my view, the library as a whole.³⁹

The Committee understands that sensitive political situations can arise, but would still like clarification regarding the publication of future reports. The practice of not presenting reports to Parliament when Parliament is not in session is a longstanding tradition on Parliament Hill. This was confirmed by Allan Darling when he appeared before the Committee:

Parliament itself has established protocols to apply to tabling of documents, etc., during the period of an election. These apply to people like the Auditor General, for example. They apply to departments that normally have a statutory mandate to table an annual report by a certain date. All those things go into suspension. It doesn't mean they won't be tabled; they're just in suspension.⁴⁰

Appearing before the Committee, Mr. Page also stated that he would be in favour of such clarification:

If this committee could put such a regulation forward [prohibiting the publication of reports during an election period], I would certainly strongly support it.⁴¹

In light of the evidence heard and our parliamentary traditions, the Committee is of the opinion that PBO reports should be tabled in Parliament only when Parliament is in session.

The requested changes to the PBO's current communication practices are consistent with the PBO's mandate of offering support services first and foremost to parliamentarians.

39 William Young, *Evidence*, May 14, 2009.

40 Allan Darling, *Evidence*, March 26, 2009.

41 Kevin Page, *Evidence*, May 14, 2009.

The Committee recommends:

Recommendation 7

That the Speakers of the Senate and the House of Commons direct the Parliamentary Budget Officer not to release any report during a general election.

Budget of the Parliamentary Budget Officer

The issue of the PBO's budget for fiscal year 2009–2010 arose very early on in the Committee's study. The Committee and other parliamentary committees had received motions on the matter. It decided to hear witnesses when considering the establishment of the PBO within the Library, and to deal with the issue of the budget following their appearance.

The PBO's budget for fiscal year 2008–2009 was \$1.85 million (it had been about \$400,000 the previous year). In 2009–2010, planned spending for the PBO remains relatively unchanged and increased 0.6% to reach a total of \$1.86 million. The PBO, and some parliamentarians and observers had expected a significant budget increase and a total in the order of \$2.86 million.

The Parliamentary Librarian's evidence of March 12 provides some clarification:

There was no budget cut for the Parliamentary Budget Officer. He received the same increase as the rest of the library received. It was not reduced by 30%. There was what I'd call a notional allocation. There was no authorization for any amount of money.

My total percentage increase was 1.5%, or \$615,000. Of that increase, \$270,000 was for non-discretionary items, collective agreements, legal fees, etc., and \$335,000 went for direct support to committees and parliamentarians—basically for new analysts for the research branch. The Parliamentary Budget Officer, I believe, received a net \$10,000, which was the same [percentage increase] that the rest of the library got.⁴²

According to the Parliamentary Librarian, a notional amount of \$2.7 million was allocated for planning purposes when the position of PBO was created within the Library of Parliament. Mr. Young provided the following explanation:

⁴² William Young, *Evidence*, March 12, 2009.

[...] it is normal practice with new legislation or policy initiatives to establish a notional amount that allows budgetary and operational planning. Once the operations are actually in place, however, a business analysis is prepared to see if it supports the notional amount proposed. Until this is done, the notional funds are not available to the organization for spending. This is exactly what happened in the case of the PBO. A notional amount of \$2.7 million was identified but never officially requested or authorized. Indeed, this amount does not appear anywhere in the library's budget.

So what has happened since? Once the PBO was created, the library proposed a structure, staffing levels, and operational plan based on two key provisions of the *Federal Accountability Act*. The first was that approximately three-quarters of PBO's main functions would be demand-driven on the basis of requests from parliamentarians and committees. The second was that the PBO would be integrated within the Library of Parliament.

When the time came to actually fund the PBO, the library could not predict what the demand would be for his services. However, we estimated that two-thirds of the notional allotment would be a reasonable amount with which to establish the position. At the same time, we knew, given the enthusiastic support for the function from parliamentarians, that additional resources might be required in the future.⁴³

The Committee notes that the budget allocated to the PBO, like the budgets allocated to other service areas within the Library, falls within the Library of Parliament's total budget.⁴⁴ The figure of \$2.86 million corresponds to the request made by the PBO in the fall of 2008 when senior management was planning the Library's budget. The Parliamentary Librarian stated that he had received "a business case from the PBO, the same as I received a business case from my other service heads with regard to funding they wanted for the current fiscal year, which at that point was the upcoming fiscal year".⁴⁵ The Parliamentary Librarian confirmed that the PBO's request had been submitted to the Speakers of the Senate and the House of Commons during preliminary budget discussions. However, the Speakers seem to have decided not to ask Treasury Board for this amount. Mr. Young provided some background information on the preliminary discussions:

[...] I go to a meeting with the Speaker of the House of the Commons and the Speaker of the Senate, accompanied by, usually, the director of finance and the assistant parliamentary librarian, where we present the business cases and the summary budget and estimate submission for their consideration. This has sometimes involved some

43 William Young, *Evidence*, May 7, 2009.

44 The Library of Parliament's service areas consist of the office of the Parliamentary Librarian, the Parliamentary Information and Research Service, Information and Document Resource Service, Learning and Access Services, PBO, Corporate Services, and the Information Technology Directorate.

45 William Young, *Evidence*, May 7, 2009.

to-ing and fro-ing. Finally, the Speakers will agree on what the library's budget for the subsequent fiscal year should be. They sign off. That is transmitted to Treasury Board.⁴⁶

According to the Parliamentary Librarian, there were two reasons why the PBO's budget remained at the 2008–2009 level:

The first part is that we obviously are dealing with a circumstance in which spending has been constrained. The library overall got a 1.5% increase in its budget, and we were trying to act responsibly, given the economic circumstances that we're confronting. This is in line with the increases in both the Senate and the House of Commons. So the Parliamentary Budget Officer's budget was increased, as I said, as a result of that.

The second is obviously the issue of management challenges—I touched on this as well—which is that, given his legislative mandate, which has four parts to it. [...] One part is proactive, which is the preparation of material related to Canada's fiscal and economic circumstances, and the other three parts are as a result of requests by parliamentarians or committees for specific costing information, additional economic analysis, etc.

Now, I have no information from the Parliamentary Budget Officer and have received no information from the Parliamentary Budget Officer about the level of demand for his services.

[...]

But in the meantime, I had no basis on which to increase funding. I had no evidence of any demands from parliamentarians, and at the same time, I had some evidence that he was functioning outside his legislative mandate. As the deputy head with responsibility for managing the library's funds and finances, I did not feel that I could, in all good conscience, exercise my functions as the deputy head and increase the level of funding to the Parliamentary Budget Officer under those circumstances.⁴⁷

Mr. Young also informed the Committee that he had had difficulty obtaining the PBO's cooperation during the Library's budget planning process.

The Parliamentary Budget Officer was invited to all the meetings during which the library's budget was discussed in full. All the other senior managers from the library—they had all presented business cases and we all knew we had to cut back—came to that meeting prepared to discuss and defend what a reasonable amount for those services ought to be. The PBO was not at those meetings, even though he was invited. He took

46 William Young, *Evidence*, March 12, 2009.

47 William Young, *Evidence*, May 7, 2009.

the figure of \$2.7 million. He refused to budge. It was a notional amount, a hypothetical amount.⁴⁸

In spite of this explanation, the Committee nevertheless regrets the budgetary shortfalls faced by the PBO. Given the importance that parliamentarians attach to accountability, transparency, and the informed and proper oversight of government expenditures, the Committee feels it is essential that the funding allocated to the PBO not adversely affect his ability to carry out his mandate effectively. However, the PBO stated that there will be a definite impact:

The budget I was given and notified I would be working with for the first year was \$1.8 million. For the second year, it was \$2.8 million. That was the budget I was planning on, so we built a human resource plan based on that budget. [...] It is fair to say that, at \$2.8 million, it is very difficult to provide the full breadth of the mandate. Given the restrictions put on the budget right now, with \$1.8 million, it is not possible to provide very much analysis against that mandate.⁴⁹

According to the PBO, the budget “effectively freezes the function at its start-up and partial operations phase”.⁵⁰ He adds:

It will have significant operating impacts in terms of staff reductions, limited research work plan and lengthy response times for parliamentarians and committees. Given that staffing was undertaken based on TBS confirmed funding, commitments of \$2.7 million were made. Within the Library of Parliament, approval of the PBO’s organizational structure and staffing has also been delayed due to uncertainties around the budget, endangering the retention of several senior staff members. The other significant impact of the budget reduction is that the PBO’s legislated mandate will not be fulfilled. For example, even with a \$2.75 million budget it was virtually impossible to provide scrutiny of departmental Estimates (i.e. planned expenditures) representing over \$240 billion per year. The reduction will mean that the scope for the PBO to fulfill the legislated mandate will be further reduced.⁵¹

Still according to the PBO, some parliamentarians agreed and “expressed concern that the \$2.7 million PBO budget was insufficient given the sheer scope of the legislated mandate.”⁵²

48 Ibid.

49 Kevin Page, *Evidence*, May 14, 2009.

50 Parliamentary Budget Officer, *PBO Budget Backgrounder*, tabled with the Committee, May 14, 2009.

51 Ibid.

52 Ibid.

The Committee has learned that, although the 2009–2010 budget for the PBO is \$1.86 million, the officer is still operating on the basis of a higher budget. Planned spending in the PBO's 2009-2010 proposed budget is \$2.18 million, thus representing a \$323,000 shortfall. In this proposal, salaries and associated expenditures constitute 99.7% of the total planned spending. The PBO does not appear to propose a way to fill the shortfall, except that the amount corresponds roughly to the unused allocation in 2008-2009.

The PBO employs 13 full-time equivalents, even though there should be only 10 according to the budget. Mr. Page testified that he is reducing the non-salary portion of his operating budget.

Furthermore, the Committee acknowledges that, with service expectations constantly on the rise and a budget increase of only 1.55%, the Library of Parliament will have difficulty providing parliamentarians with the same level of service. The PBO's budget issues should not be resolved to the detriment of the rest of the Library.

The Committee met with the Parliamentary Librarian and the PBO to discuss the financial requirements of the PBO. At this meeting, the Parliamentary Librarian and the PBO together agreed that an amount of \$2.8 millions was desirable. The Committee recognizes and accepts that any increase to the budget to the PBO must be approved and presented by the Parliamentary Librarian.

Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 8

That, on the understanding that any increase of the budget of the Parliamentary Budget Officer is conditional on compliance with all other recommendations in this report, after due process and validation, the Speakers of the Senate and the House of Commons, in collaboration with the Parliamentary Librarian, submit to the Treasury Board a proposal to increase the budget of the Parliamentary Budget Officer for 2009–2010 to \$2.8 million, without reducing the current financial resources of the rest of the Library of Parliament.

It is essential that the Library of Parliament and the PBO be held accountable for the expenditure of public funds, and that there be a performance measurement mechanism for the strategic objectives and mandates of the Library and the Officer. The Parliamentary Information and Research Service has a system for managing all requests from parliamentarians, committees and associations. The Library reports annually on the number of requests it receives and how they are handled. Analysis of the data in this system is essential for the preparation of business cases that request increased levels of funding for the Library.

The Committee recommends:

Recommendation 9

In order to justify future increases in the budget allocation of the Parliamentary Budget Officer, that the Speakers of the Senate and the House of Commons instruct the Parliamentary Budget Officer to establish a management system similar to the one already in place within the Library of Parliament for all requests from parliamentarians and committees.

Discussions concerning the Library of Parliament's main estimates for 2009–2010, and particularly the budget allocated to the PBO, raise questions about the budget planning process. Currently, the Committee does not become involved in this process until after the budgets have been tabled in the House of Commons, and it can only reduce or refuse them. The Committee plays an advisory role and assists the two Speakers in managing the Library. The Committee does not monitor departments or government actions, nor is it a management committee.

Parliamentarians want to have more input into the Library's budget and spending priorities. They want to gain greater familiarity and expertise regarding the Library's financial activities. The Committee could play a far larger and more active role in reviewing the Library's main and supplementary estimates.

The Parliamentary Librarian suggested that the Committee be asked to “review the main estimates, and any supplementary estimates of the Library of Parliament [...] in advance of tabling.”⁵³ This initiative could be launched on a trial basis and reviewed after one or two budget cycles.

Mr. Young stated that:

[T]he House of Commons budget is reviewed and approved by the Board of Internal Economy, and the Senate budget by the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. These committees both play the critical role of approving the annual budget estimates, examining expenditures, approving salary scales for non-unionized employees, and authorizing the negotiation of collective agreements.

53 William Young, *Evidence*, May 7, 2009.

In the case of the Library of Parliament, however, there is no comparable management body. Our budget goes directly to the Speakers of the Senate and the House for their consideration.⁵⁴

The Committee therefore recommends:

Recommendation 10

That the Speakers of the Senate and the House of Commons mandate the Standing Joint Committee on the Library of Parliament to take on a larger role in examining funding proposals from the Library of Parliament by developing a procedure whereby the Library's main and supplementary estimates are submitted to the Joint Committee for oversight and advice in advance of tabling.

Conclusion

The purpose of this study was to review the matters raised with regard to the services of the PBO. This study was necessary to clarify the role of the PBO and his status within the Library of Parliament.

The members of the Committee are in agreement with respect to the importance of the role of the PBO, and we value the work that he does. The position of PBO has been instituted in order to provide parliamentarians with the tools they need to hold the government to account.

The Committee examined three issues requiring clarification, namely, independence and governance, the approach to client services and external communications, and the budget of the PBO. Based on the evidence heard, the Committee arrived at a consensus and made a number of observations in order to enable the various parties involved to resolve certain issues and to make the necessary changes to practices which, in the Committee's opinion, must be changed.

The Committee acknowledges that there are some who wish the PBO was not an officer of the Library of Parliament but rather an officer of Parliament. However that is not what the present law provides. Therefore, it is essential that a working relationship evolves so that the Library of Parliament works as a cohesive whole and not in silos. The Committee

⁵⁴ Ibid.

considers that this objective can only be achieved if the Parliamentary Librarian and the PBO work cooperatively.

The Committee believes its recommendations will lead to practical and lasting solutions to ensure that there is greater understanding between the Parliamentary Librarian and the PBO. It is important that the PBO carries out the mandate conferred under the Act, namely, to offer support services to parliamentarians and parliamentary committees. This means among other things that the work done for parliamentarians belongs to them, and it is up to them to determine when and how to use that information. It is incumbent upon the PBO in self-initiated reports, to report first to parliamentarians before any release to the public is made. Furthermore we believe that the PBO must respect the confidentiality wishes of committees of both the Senate and the House of Commons and of individual parliamentarians with respect to specific reports they requested.

Having said this, the Committee agrees that the PBO needs sufficient funds to carry out his mandate effectively, and is counting on the full cooperation of the Parliamentary Librarian and the PBO to ensure that Parliament is well served.

The Committee wishes to remind the Speakers of the Senate and the House of Commons of the need to take prompt action in this regard. The situation that has persisted for a number of months at the Library of Parliament is regrettable and must be resolved as quickly as possible.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

That the Speakers of the Senate and the House of Commons direct the Parliamentary Budget Officer to respect the provisions of the Act establishing his position within the Library of Parliament. The Parliamentary Budget Officer reports to the Parliamentary Librarian and, as a senior official of the Library, it is his responsibility to participate fully in management activities and to work closely with the Library's other service areas.

Recommendation 2

That the Speakers of the Senate and the House of Commons request the Standing Joint Committee on the Library of Parliament to evaluate the effectiveness of the position of the Parliamentary Budget Officer commencing on the third anniversary of his appointment.

Recommendation 3

That the Speakers of the Senate and the House of Commons ask the Parliamentary Budget Officer to provide them with an action plan describing how he intends to carry out all of the duties mandated under the Act, and that this plan be submitted for review by the Joint Committee of the Library of Parliament.

Recommendation 4

That the Speakers of the Senate and the House of Commons ask the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament and the Parliamentary Budget Officer to standardize their service agreements with the parliamentarians and committees.

Recommendation 5

That the Speakers of the Senate and the House of Commons direct the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament and the Parliamentary Budget Officer to collaborate and coordinate their activities regarding the review of government estimates and the evaluation of the financial cost of any proposal relating to a matter over which Parliament has jurisdiction.

Recommendation 6

That the Speakers of the Senate and the House of Commons instruct the Parliamentary Budget Officer that a response to a request made by a parliamentarian or a parliamentary committee in accordance with the legislated mandate shall remain confidential, until the confidentiality is lifted by the parliamentarian or the parliamentary committee making the request.

Recommendation 7

That the Speakers of the Senate and the House of Commons direct the Parliamentary Budget Officer not to release any report during a general election.

Recommendation 8

That, on the understanding that any increase of the budget of the Parliamentary Budget Officer is conditional on compliance with all other recommendations in this report, after due process and validation, the Speakers of the Senate and the House of Commons, in collaboration with the Parliamentary Librarian, submit to the Treasury Board a proposal to increase the budget of the Parliamentary Budget Officer for 2009–2010 to \$2.8 million, without reducing the current financial resources of the rest of the Library of Parliament.

Recommendation 9

In order to justify future increases in the budget allocation of the Parliamentary Budget Officer, that the Speakers of the Senate and the House of Commons instruct the Parliamentary Budget Officer to establish a management system similar to the one already in place within the Library of Parliament for all requests from parliamentarians and committees.

Recommendation 10

That the Speakers of the Senate and the House of Commons mandate the Standing Joint Committee on the Library of Parliament to take on a larger role in examining funding proposals from the Library of Parliament by developing a procedure whereby the Library's main and supplementary estimates are submitted to the Joint Committee for oversight and advice in advance of tabling.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual Allan Darling, Former Senior Special Advisor to the Library of Parliament	2009/03/26	3
Treasury Board Secretariat Joe Wild, Executive Director, Strategic Policy		
As individuals Hon. Peter Adams, Former Member of Parliament Patrick Boyer, Former Member of Parliament Hon. Herb Breau, Former Member of Parliament Madeleine Dalphond-Guiral, Former Member of Parliament Douglas Rowland, Former Member of Parliament	2009/04/02	4
Office of the Auditor General of Canada Sheila Fraser, Auditor General of Canada Douglas Timmins, Assistant Auditor General	2009/04/23	5
Privy Council Office Karl Salgo, Director of Strategic Policy, Machinery of Government Roberta Santi, Assistant Secretary to the Cabinet, Machinery of Government		
Library of Parliament Kevin Page, Parliamentary Budget Officer William R. Young, Parliamentary Librarian	2009/05/14 and 2009/06/11	7 11

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organization

Library of Parliament

MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 and 11) is tabled.

Respectfully submitted,

Hon. Sharon Carstairs, Senator
Joint Chair

Peter Goldring, M.P.
Joint Chair

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 et 11) est déposé.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents,

L'hon. Sharon Carstairs, sénatrice

Peter Goldring, député

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Organisation

Bibliothèque du Parlement

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>Allan Darling, ancien conseiller spécial principal à la Bibliothèque du Parlement</p> <p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique</p> <p>À titre personnel</p> <p>L'hon. Peter Adams, ancien député</p> <p>Patrick Boyer, ancien député</p> <p>L'hon. Herb Breaux, ancien député</p> <p>Madeleine Dalphond-Guiral, ancienne députée</p> <p>Douglas Rowland, ancien député</p> <p>Bureau du vérificateur général du Canada</p> <p>Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada</p> <p>Douglas Timmins, vérificateur général adjoint</p> <p>Bureau du Conseil privé</p> <p>Karl Saigo, directeur de la politique stratégique, Appareil gouvernemental</p> <p>Robertta Santi, secrétaire adjointe du Cabinet, Appareil gouvernemental</p> <p>Bibliothèque du Parlement</p> <p>Kevin Page, directeur parlementaire du budget</p> <p>William R. Young, bibliothécaire parlementaire</p>	<p>2009/03/26</p> <p>2009/04/02</p> <p>2009/04/23</p> <p>2009/05/14</p> <p>et 2009/06/11</p>	<p>3</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>7</p> <p>11</p>

Recommandation 6

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget qu'une réponse faite à une requête d'un parlementaire ou d'un comité parlementaire, et qui est conforme au mandat défini dans la Loi, demeure confidentielle jusqu'à ce que la confidentialité soit levée par le parlementaire ou le comité ayant fait la demande.

Recommandation 7

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de ne rendre public aucun rapport durant une élection générale.

Recommandation 8

Que, tenant compte que toute augmentation du budget du directeur parlementaire du budget est conditionnelle à ce que celui-ci se conforme aux autres recommandations de ce rapport, et après avoir suivi les procédures établies, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, de concert avec le bibliothécaire parlementaire, soumettent au Conseil du trésor une proposition afin de hausser le budget du directeur parlementaire du budget pour 2009-2010 au niveau de 2,8 millions de dollars, et ce, sans que les ressources financières actuelles du reste de la Bibliothèque du Parlement soient amputées.

Recommandation 9

Qu'afin de pouvoir justifier dans l'avenir des augmentations des ressources budgétaires qui seront allouées au directeur parlementaire du budget, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent consigne à celui-ci de mettre en place un système de gestion similaire à celui utilisé par la Bibliothèque du Parlement pour toutes les demandes reçues des parlementaires et des comités.

Recommandation 10

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent mandat au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement d'assumer un rôle plus important dans l'examen des demandes de financement de la Bibliothèque du Parlement en mettant au point une procédure permettant de soumettre le Budget des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque pour l'opinion du Comité mixte, et ce avant leur dépôt.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de respecter les dispositions de la loi qui crée son poste au sein de la Bibliothèque du Parlement. Le directeur parlementaire du budget relève du bibliothécaire parlementaire et à titre de haut fonctionnaire de la Bibliothèque, il se doit de participer pleinement aux activités de gestion et de collaborer étroitement avec les autres secteurs de services de la Bibliothèque.

Recommandation 2

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement d'évaluer l'efficacité du poste de directeur parlementaire du budget suivant le troisième anniversaire de sa nomination.

Recommandation 3

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au directeur parlementaire du budget de préparer un plan d'action qui décrira comment il entrevoit remplir tous les éléments du mandat défini dans la Loi, et que ce plan soit soumis pour évaluation au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement.

Recommandation 4

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget d'harmoniser leurs ententes de services avec les parlementaires et les comités.

Recommandation 5

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget de collaborer et coordonner leurs efforts pour l'examen des prévisions budgétaires du gouvernement et l'évaluation du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Ceci dit, le Comité est d'accord que le DPB a besoin de fonds suffisants pour pouvoir remplir son mandat de façon efficace et compte sur la pleine collaboration du bibliothécaire parlementaire et du DPB afin d'assurer un parlement bien servi. Or, le Comité constate également que la façon dont le DPB exerce ses fonctions est problématique du point de vue de la responsabilité, de la transparence et des protocoles adoptés par le DPB.

Le Comité tient à rappeler aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes l'importance d'agir rapidement dans ce dossier. La situation qui s'étire depuis plusieurs mois au sein de la Bibliothèque du Parlement est désolante et doit être réglée dans les plus brefs délais.

Conclusion

L'objectif de cette étude était de passer en revue les questions qui ont été soulevées concernant la mise en œuvre des services du directeur parlementaire du budget. Cette étude était nécessaire afin de clarifier le rôle du DPB et son statut au sein de la Bibliothèque du Parlement.

Les membres du comité sont d'accord en ce qui concerne l'importance du rôle du DPB ainsi que la valeur du travail qu'il accomplit. Le poste de DPB a été créé afin de fournir aux parlementaires les outils dont ils ont besoin afin de tenir le gouvernement responsable de ses actes.

Le Comité s'est penché sur trois différentes questions qui méritaient des éclaircissements, soit la question de l'indépendance et de la gouvernance, la question de l'approche des services aux clients et des communications externes, puis la question du budget du DPB. Suite aux témoignages entendus, le Comité en est arrivé à un consensus et fait plusieurs constats qui pourront permettre aux différentes parties impliquées de résoudre certaines problématiques et d'apporter les ajustements nécessaires aux pratiques qui, de l'avis de ce comité, doivent être modifiées.

Le Comité reconnaît que certains auraient souhaité que le DPB ne soit pas un fonctionnaire de la Bibliothèque du Parlement mais plutôt un haut fonctionnaire du Parlement. Toutefois, ce n'est pas ce que la Loi prévoit actuellement. Ainsi, il est essentiel qu'une relation de travail s'établisse afin que la Bibliothèque du Parlement fonctionne de façon cohésive plutôt qu'en silos. Le Comité considère que cet objectif ne peut se réaliser qu'à condition que le bibliothécaire parlementaire et le DPB travaillent de concert.

Le Comité croit que ses recommandations apportent des solutions concrètes et durables afin qu'il y ait une meilleure compréhension entre le bibliothécaire parlementaire et le DPB. Il est important que le DPB remplisse le mandat qui lui incombe en vertu de la Loi, soit d'offrir un service d'appui aux parlementaires et aux comités parlementaires. Cela signifie, entre autres, que le travail qu'il accomplit pour les parlementaires appartient à ceux-ci et que c'est à eux de déterminer la façon et le moment de mettre cette information à profit. Il incombe au DPB pour ses rapports préparés de son propre chef de faire rapport d'abord aux parlementaires avant de rendre ses rapports public. En outre, nous croyons que le DPB se doit de respecter les souhaits de confidentialité des comités tant du Sénat que de la Chambre des communes ainsi que des parlementaires en ce qui concerne les rapports spécifiques qu'ils ont demandés.

Les parlementaires veulent être consultés davantage sur le budget et la liste des dépenses de la Bibliothèque. Ils désirent se familiariser avec les affaires financières de la Bibliothèque et acquérir des compétences à cet égard. Le Comité pourrait jouer un rôle beaucoup plus actif et important dans l'examen du Budget principal et des Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque.

Ainsi le bibliothécaire parlementaire a proposé de « confier [au Comité] le soin d'examiner le Budget principal des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque du Parlement [...] avant qu'ils ne soient déposés ».⁵³ Cette initiative pourrait être introduite à titre expérimental et faire l'objet d'un examen après un ou deux cycles budgétaires.

M. Young a précisé que :

Le budget de la Chambre des communes est examiné et approuvé par le Bureau de régie interne, et celui du Sénat, par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Ces comités jouent un rôle essentiel, celui d'approuver les prévisions budgétaires annuelles, d'examiner les dépenses, d'approuver les échelles salariales des employés non représentés et d'autoriser la négociation de nouvelles conventions collectives.

Il n'existe cependant aucun organisme de gestion semblable pour la Bibliothèque du Parlement. Notre budget est envoyé directement aux Présidents du Sénat et de la Chambre des communes pour être étudié.⁵⁴

Le Comité recommande donc :

Recommandation 10

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent mandat au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement d'assumer un rôle plus important dans l'examen des demandes de financement de la Bibliothèque du Parlement en mettant au point une procédure permettant de soumettre le Budget des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque pour l'opinion du Comité mixte, et ce avant leur dépôt.

54 Ibid.

53 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 8

Que, tenant compte que toute augmentation du budget du directeur parlementaire du budget est conditionnelle à ce que celui-ci se conforme aux autres recommandations de ce rapport, et après avoir suivi les procédures établies, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, de concert avec le bibliothécaire parlementaire, soumettent au Conseil du trésor une proposition afin de hausser le budget du directeur parlementaire du budget pour 2009-2010 au niveau de 2,8 millions de dollars, et ce, sans que les ressources financières actuelles du reste de la Bibliothèque du Parlement soient amputées.

Il est impératif que la Bibliothèque du Parlement et le DPB demeurent redevables des deniers publics et que l'atteinte de leurs objectifs stratégiques et de leurs mandats puissent se mesurer de façon tangible. Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque dispose d'un système de gestion de toutes les demandes reçues des parlementaires, des comités et des associations. La Bibliothèque rapporte annuellement le nombre et la manière dont ces demandes sont traitées. L'analyse des données contenues dans ce système est un outil important pour l'élaboration de plans d'affaires qui proposent l'augmentation du niveau de financement de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité recommande :

Recommandation 9

Qu'afin de pouvoir justifier dans l'avenir des augmentations des ressources budgétaires qui seront allouées au directeur parlementaire du budget, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent consigne à celui-ci de mettre en place un système de gestion similaire à celui utilisé par la Bibliothèque du Parlement pour toutes les demandes reçues des parlementaires et des comités.

Les discussions autour du budget principal des dépenses de la Bibliothèque du Parlement pour l'année financière 2009-2010, et particulièrement le budget alloué au DPB soulèvent des questions quant au processus de planification de ce budget. Actuellement, le Comité ne participe à ce processus qu'après le dépôt de ces budgets à la Chambre des communes et il ne peut que les réduire ou les refuser. Le Comité a un rôle consultatif où il assiste les deux présidents dans la direction de la Bibliothèque. Le Comité n'est pas un comité de surveillance des ministères ni des gestes du gouvernement et n'est pas plus un comité de gestion.

La Bibliothèque du Parlement a également reporté l'approbation de l'organigramme et de la dotation du DPB en raison de l'incertitude entourant le budget, ce qui signifie qu'il pourrait perdre plusieurs cadres supérieurs. L'autre incidence importante de la réduction du budget du DPB a été de l'empêcher d'exécuter le mandat qui lui était confié dans la loi. Par exemple, même avec un budget de 2,75 millions de dollars, il aurait été pour ainsi dire impossible d'examiner les budgets de dépenses des ministères (leurs prévisions de dépenses), qui s'élèvent à plus de 240 milliards de dollars par année. La réduction de son budget signifie que le DPB sera encore moins en mesure de s'acquitter du mandat que lui confère la loi⁵¹.

Toujours selon le DPB, divers parlementaires abondent dans le même sens et se disent « préoccupés à l'effet que le budget de 2,7 millions de dollars du DPB était insuffisant en raison de la portée incroyablement large du mandat confié en vertu de la loi⁵² ».

Le Comité a appris que malgré le fait que le budget 2009-2010 du DPB soit de 1,86 million de dollars, le DPB fonctionne toujours sur la base d'un budget plus élevé. Dans le budget proposé par le DPB, celui-ci rapporte des dépenses prévues de 2,18 millions de dollars et un manque à gagner de 323 000 en 2009-2010. Dans cette proposition, les salaires et dépenses connexes constituent 99,7% du total des dépenses proposées. Le DPB ne semble pas proposer quoi ce soit pour combler le déficit si ce n'est que le montant correspond approximativement au montant de fonds inutilisés en 2008-2009.

En outre, le DPB a à son emploi 13 équivalents temps plein, alors que compte tenu du budget qui lui est alloué il ne devrait qu'en avoir dix. De l'aveu même de M. Page, il est en train d'amputer sur la portion non salariale de son budget de fonctionnement.

Le Comité constate en outre que la Bibliothèque du Parlement aura de la difficulté à offrir le même niveau de service aux parlementaires, compte tenu d'une augmentation de son budget de seulement 1,55% et une augmentation constante des attentes par rapport aux services offerts aux parlementaires. La résolution de la situation budgétaire pour le DPB ne devrait pas se faire au détriment du reste de la Bibliothèque.

Le Comité a rencontré le bibliothécaire parlementaire et le DPB pour discuter des besoins budgétaires de ce dernier. Lors de cette rencontre, ceux-ci ont ensemble convenu qu'un montant de 2,8 millions de dollars était souhaitable. Le Comité reconnaît et accepte que toute augmentation du budget du DPB doit être approuvée et soumise par le bibliothécaire parlementaire.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

bonne conscience, être en mesure d'exercer mes fonctions d'administrateur général et d'augmenter le niveau de financement du directeur parlementaire du budget⁴⁷.

M. Young nous a aussi fait part de problèmes qu'il avait eus à obtenir la collaboration du DPB lors de la planification budgétaire de la Bibliothèque.

Le directeur parlementaire du budget a été invité à participer à toutes les réunions lors desquelles nous avons parlé en détail du budget de la bibliothèque. Tous les autres cadres supérieurs de la bibliothèque — tous ont dû présenter des scénarios et tous savaient que nous devions réduire nos prévisions — ont participé à la rencontre où il a été question de définir ce que serait un montant raisonnable pour les services offerts et de défendre ce montant. Le DPB ne s'est présentée à aucune de ces réunions, bien qu'il y ait été invité. Il est resté accroché aux 2,7 millions de dollars et a refusé de bouger. C'était pourtant un montant nominal de référence, un montant hypothétique⁴⁸.

Malgré ces explications, le Comité déplore tout de même les difficultés budgétaires rencontrées par le DPB. Étant donnée l'importance que les parlementaires attachent aux principes de responsabilité et de transparence, ainsi qu'à une surveillance suffisante et éclairée des dépenses du gouvernement, le Comité croit qu'il est essentiel que le financement accordé au DPB n'ait pas d'incidence sur la capacité de celui-ci à remplir adéquatement son mandat. Or, selon le DPB, l'impact sera évident :

Le budget qu'on m'a donné et qu'on m'a informé que j'aurais au cours de la première année était de 1,8 million de dollars. Pour la deuxième année, il était de 2,8 millions de dollars. C'était le budget sur lequel je comptais, alors nous avons élaboré un plan de ressources humaines fondé sur ce budget. [...] Il est raisonnable de dire qu'avec un budget de 2,8 millions de dollars, il est très difficile de réaliser le mandat dans toute son étendue. Étant donné les compressions budgétaires actuelles, qui fixent le budget à 1,8 million de dollars, il n'est pas possible de fournir beaucoup d'analyses par rapport au mandat.⁴⁹

Selon le DPB, le budget qui lui est alloué « gèle ses activités au niveau qu'elles avaient aux étapes du lancement et des activités partielles de son bureau⁵⁰ ». Il ajoute :

Cela aura sur ses activités des incidences marquées, soit une réduction de personnel, une réduction des travaux de recherche prévus et une prolongation des délais de réponse pour les parlementaires et les comités. Comme le DPB avait commencé à embaucher du personnel en misant sur les fonds que le Secrétariat du Conseil du Trésor

47 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

48 *Ibid.*

49 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

50 Directeur parlementaire du budget, *Fiche d'information sur le budget du directeur parlementaire du budget (DPB)*, déposé au Comité, 14 mai 2009.

de discussions initiales sur le budget; ceux-ci auraient par la suite décidé de ne pas réclamer ce montant au Conseil du Trésor. M. Young explique le contexte de ces discussions initiales :

Je rencontre le Président de la Chambre des communes ainsi que le Président du Sénat, accompagné normalement du directeur des finances et du bibliothécaire parlementaire adjoint. Au cours de cette rencontre, nous soumettons aux Présidents, pour examen, les analyses de rentabilité, le résumé du budget ainsi que le budget supplémentaire, ce qui suscite normalement des discussions de part et d'autre. Les Présidents décident ensuite quel sera le budget de la Bibliothèque pour l'exercice suivant. Ils signeront les documents et le tout sera transmis au Conseil du Trésor⁴⁶.

Selon le bibliothécaire parlementaire, il y a deux raisons qui expliquent le maintien du budget alloué au DPB pour l'année financière 2008-2009 :

Premièrement, nous sommes confrontés à une situation où il y a lieu de limiter les dépenses. La bibliothèque a obtenu une augmentation de 1,5 p. 100 de son budget et elle s'efforce d'agir de manière responsable compte tenu de la situation économique du pays. Cette augmentation est conforme à celles reçues par le Sénat et la Chambre des communes. Donc, le budget du directeur parlementaire du budget a été, comme je le disais, augmenté en conséquence.

Deuxièmement, il y a bien sûr la question des problèmes de gestion — je vous en ai aussi parlé — c'est-à-dire que, à cause d'un mandat législatif comportant quatre volets [...] Le premier volet est proactif, puisqu'il concerne la préparation de documents portant sur la situation financière et économique du Canada, et les trois autres volets de nos activités sont réactifs, puisqu'il est question de donner suite aux demandes émanant des parlementaires et des comités qui veulent obtenir des renseignements précis sur les coûts, des analyses économiques supplémentaires et ainsi de suite.

Cela étant posé, je n'ai reçu aucune information de la part du directeur parlementaire du budget et je ne dispose d'aucun renseignement de mon côté sur le niveau de demandes concernant ses services.

[...]

Je n'avais rien sur quoi me fonder pour consentir une augmentation de son budget. Je n'avais aucune preuve de demandes émanant des parlementaires, mais j'avais une bonne indication qu'il fonctionnait en dehors de son mandat législatif. En ma qualité d'administrateur général de la bibliothèque, investi de la responsabilité de gérer les fonds et les finances de cette organisation, je n'estimais pas, dans ces circonstances et en

Selon le bibliothécaire parlementaire, le montant théorique de 2,7 millions de dollars correspond à un montant établi aux fins de planification lors de l'établissement du poste de DPB au sein de la Bibliothèque du Parlement. M. Young nous a expliqué :

Il est courant, lorsqu'une nouvelle mesure législative ou une nouvelle politique est proposée, de fixer un montant nominal de référence pour la planification budgétaire et opérationnelle. À l'étape de la mise en oeuvre, cependant, on effectue une analyse pour voir si le montant nominal de référence qui a été proposé est justifié, et ce montant est bloqué jusqu'à la fin de cette analyse. C'est exactement ce qui s'est passé dans le cas du DPB. Un montant nominal de référence de 2,7 millions de dollars a été fixé, sans jamais être demandé ou autorisé. En fait, ce montant n'apparaît nulle part dans le budget de la Bibliothèque.

Que s'est-il donc passé depuis? Après la création du DPB, la bibliothèque a proposé une organisation, des niveaux de dotation et un plan opérationnel en fonction de deux dispositions clés de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Premièrement, que les trois quarts environ des fonctions principales du DPB dépendraient de la demande, c'est-à-dire des demandes des parlementaires et des comités. Deuxièmement, que le DPB serait intégré dans la Bibliothèque du Parlement.

Quand il s'est agi d'attribuer des fonds au DPB, la bibliothèque n'était pas en mesure de prédire quelle serait la demande de ces services. Selon nos estimations, les deux tiers du montant nominal de référence semblaient constituer un montant raisonnable pour établir le poste. Nous savions aussi, vu l'accueil enthousiaste que les parlementaires ont réservé à la fonction, qu'il faudrait peut-être des ressources additionnelles dans l'avenir.⁴³

Le Comité note que le budget alloué au DPB fait partie du budget total de la Bibliothèque du Parlement au même titre que les budgets alloués aux autres services de celle-ci.⁴⁴ Le montant de 2,86 millions de dollars correspond à ce que le DPB avait demandé à l'automne 2008 lors de l'exercice de planification du budget de la bibliothèque par la haute gestion. Le bibliothécaire parlementaire nous a dit qu'il avait « reçu un scénario du DPB, tout à fait semblable à ceux que je reçois des autres services indiquant les fonds dont ils ont besoin pour l'exercice financier en cours qui était en fait, à ce moment-là, l'exercice financier suivant⁴⁵ ». Le Bibliothécaire parlementaire a confirmé que le montant réclamé par le DPB avait été soumis aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes lors

43 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

44 Les secteurs de service de la Bibliothèque du Parlement sont le bureau du bibliothécaire parlementaire, le service d'information et de recherche parlementaires, le service de ressources d'information et de documentation, les services d'apprentissage et d'accès, le directeur parlementaire du budget, les services corporatifs, et la direction de la technologie et de l'information.

45 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

Recommandation 7

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de ne rendre public aucun rapport durant une élection générale.

Budget du directeur parlementaire du budget

Très tôt dans l'étude du Comité, le sujet du budget alloué au DPB pour l'année financière 2009-2010 a fait surface. Cette question avait fait l'objet de motions à ce Comité ainsi qu'à d'autres comités parlementaires. Le Comité a décidé d'entendre des témoins dans le cadre de son étude sur l'établissement du DPB au sein de la Bibliothèque et ensuite de disposer de la question du budget une fois ces témoins entendus.

Pour l'année financière 2008-2009, le budget alloué au DPB était de 1,85 million de dollars (celui-ci était d'approximativement 400 000 dollars l'année précédente). En 2009-2010, les dépenses prévues pour le DPB demeurent relativement inchangées. De fait, ces dépenses augmentent de 0,6% pour s'établir à 1,86 million de dollars. Le DPB, certains parlementaires et observateurs s'attendaient à une augmentation substantielle du budget du DPB. Le montant espéré était de 2,86 millions de dollars.

Une partie du témoignage du bibliothécaire parlementaire à la réunion du 12 mars précise :

Il n'y a pas eu de compressions budgétaires pour le directeur parlementaire du budget. Il a obtenu la même hausse que le reste de la Bibliothèque. Son budget n'a pas été réduit de 30 p. 100. C'était ce que j'appellerais une affectation théorique. Il n'y a pas eu d'autorisation pour quelque montant que ce soit.

Mon taux d'augmentation total a été de 1,5 p. 100, soit 615 000 \$. De ce montant, 270 000 \$ sont allés aux postes non discrétionnaires, aux conventions collectives, aux honoraires juridiques, etc., etc.; 335 000 \$ sont allés au soutien direct aux Comités et aux parlementaires, essentiellement de nouveaux analystes pour la Direction générale de la recherche. Le directeur parlementaire du budget, je crois que c'était 10 000 \$, ce qui correspond au taux [...] qu'a obtenu le reste de la Bibliothèque⁴².

42 William Young, *Témoignages*, 12 mars 2009.

[...] conformément à son « modèle opérationnel » et au beau milieu de la campagne électorale fédérale, le directeur a publié son étude sur les coûts de la guerre en Afghanistan, violant ainsi les protocoles parlementaires établis pour la publication de rapports en l'absence du Parlement et remettant en question la neutralité du directeur et, selon moi, de toute la Bibliothèque³⁹.

Le Comité comprend que des situations délicates sur le plan politique puissent se présenter, mais souhaite quand même que des clarifications soient apportées pour les rapports à être publiés à l'avenir. La pratique de ne pas déposer de rapport au Parlement lorsque celui-ci ne siège pas est une tradition bien établie sur la colline parlementaire. Ceci a été confirmé par M. Allan Darling lors de sa comparution devant ce Comité :

Le Parlement lui-même a établi des protocoles concernant notamment le dépôt de documents au cours d'une période électorale. Ces dispositions s'appliquent par exemple à la vérificatrice générale. Elles s'appliquent aussi aux ministères qui sont tenus par la loi de déposer leur rapport annuel avant une certaine date. Toutes ces obligations sont suspendues. Cela ne signifie pas que les rapports annuels ne seront pas déposés; c'est simplement que le processus est suspendu⁴⁰.

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Page a d'ailleurs déclaré qu'il appuierait une clarification à cet égard :

Si le comité pouvait présenter un règlement en ce sens [interdisant la publication de rapports pendant une période électorale], il est certain que je l'appuierais fermement⁴¹.

À la lumière des témoignages entendus et des traditions parlementaires à l'intérieur desquelles nous opérons, le Comité est d'avis que les rapports du DPB soient déposés au Parlement uniquement lorsque celui-ci siège.

Les changements demandés aux pratiques de communication actuelles du DPB correspondent au mandat du DPB d'offrir des services d'appui d'abord et avant tout aux parlementaires.

-
- 39 William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.
40 Allan Darling, *Témoignages*, 26 mars 2009.
41 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

La pratique actuelle du DPB consiste à publier chaque produit qu'il développe avec son équipe. Son approche n'indique pas s'il entend informer les parlementaires de ses conclusions avant de rendre ces analyses publiques.

Dans son témoignage, la vérificatrice générale, Mme Sheila Fraser, a indiqué clairement que toute information ayant trait à ses rapports n'était divulguée publiquement (par voie de communiqué, d'allocutions ou de publication sur Internet) qu'après que ces rapports n'aient été déposés au Parlement :

Le principe fondamental qui nous guide, c'est de ne rien dire publiquement que nous n'ayons pas déjà dit au Parlement. Par exemple, lorsque nous publions un rapport, il y a deux séances à huis clos qui précèdent le dépôt du rapport — une pour les médias, et une pour les parlementaires. Je fais toujours un exposé aux parlementaires avant de m'adresser aux médias. [...] À la suite du dépôt d'un rapport, il y a bien sûr beaucoup d'intérêt de la part des médias. Je suis la porte-parole pendant la semaine du dépôt, à moins d'avoir nommé une autre personne. Mais le personnel ne donnera pas d'entrevues. Nous essayons d'aider les médias à faire leur travail en leur offrant de l'information de fond et des éclaircissements, mais ils doivent toujours avoir trait à une vérification qui a été déposée au Parlement et rendue publique³⁷.

Le Comité abonde dans le même sens que la vérificatrice générale et souhaite qu'une approche similaire soit utilisée dans la publication des rapports du DPB en vertu de son mandat prévu à l'alinéa 79.2a) de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Sur le deuxième aspect, le Comité est d'avis qu'il est nécessaire de clarifier la question de la publication de rapports du DPB pendant une période électorale. En ce qui concerne la publication du rapport sur les coûts de la guerre en Afghanistan, M. Page a déclaré ne pas avoir eu le choix de publier ce rapport pendant une période électorale afin de protéger son impartialité :

Nous étions en période électorale [...] et ces questions faisaient l'objet de débats. Nous ne voulions pas publier le rapport. Les chefs des partis ont dit : « Publiez le rapport » Nous sommes ici pour promouvoir la transparence, pour promouvoir la démocratie. Nous ne voulons pas être vus comme étant partisans. Nous avons donc publié le rapport³⁸.

Le bibliothécaire parlementaire est plutôt de l'avis contraire à l'effet que la publication du rapport a mis en péril l'impartialité du DPB et de la Bibliothèque :

37 Sheila Fraser, *Témoignages*, 23 avril 2009.

38 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

Le bibliothécaire parlementaire indique pour sa part que le DPB doit faire une distinction entre la méthode de diffusion des rapports qu'il publie en vertu de l'alinéa 79.2a) et des réponses fournies aux demandes individuelles de parlementaires ou des comités parlementaires :

[...] plutôt que de respecter les politiques de la Bibliothèque sur la présentation de rapports destinés au public, le directeur parlementaire du budget a assumé le contrôle indépendant de ses rapports et a indiqué qu'il les rendrait publics dès qu'ils seraient prêts. Ils seront tous rendus publics. Il n'a fait aucune distinction entre les rapports généraux sur les finances nationales et des études précises que pourraient lui commander des comités ou des parlementaires³⁶.

Sur ce point, le Comité est d'avis que l'approche adoptée par le DPB ne respecte pas la Loi qui gouverne son poste. En ce qui concerne les trois dernières fonctions de son mandat, il est clair qu'il agit à la demande des parlementaires et des comités parlementaires. À ce titre, le Comité est d'avis que le DPB travaille d'abord pour les parlementaires et les comités, et ce sont eux qui contrôlent ultimement la publication du travail fait à leur demande.

Le Comité recommande :

Recommandation 6

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent une requête d'un parlementaire ou d'un comité parlementaire, et qui instruction au directeur parlementaire du budget qu'une réponse faite à est conforme au mandat défini dans la Loi, demeure confidentielle jusqu'à ce que la confidentialité soit levée par le parlementaire ou le comité ayant fait la demande.

La question de la publication des rapports du DPB en vertu de son mandat proactif de fournir des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale prévu à l'alinéa 79.2a) de la *Loi sur le Parlement du Canada* comporte deux enjeux liés, mais distincts : soit la question de déposer les rapports auprès des parlementaires avant qu'ils ne soient rendus publics, puis la question de la publication de rapport pendant une période électorale.

Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget de collaborer et coordonner leurs efforts pour l'examen des prévisions budgétaires du gouvernement et l'évaluation du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

En ce qui concerne les trois dernières fonctions énumérées aux alinéas 79.2b) à d), le DPB agit à la demande des parlementaires et des comités. Le DPB a indiqué clairement à maintes reprises qu'il entend publier sur son site internet toutes les réponses aux questions qu'il reçoit des parlementaires.

Dans son plan opérationnel, on peut y lire : « chaque produit sera publié afin de permettre la révision par les pairs et ainsi pouvoir être mis au défi par les parlementaires, l'exécutif et autres parties prenantes³³ ».

Lors de sa comparution devant le Comité, le DPB a réitéré sa position :

À la suite de consultations avec les parlementaires, nous avons élaboré une stratégie de diffusion des analyses qui reflète les demandes des clients pour des produits de qualité ainsi que les exigences du bureau du DPB visant à travailler ouvertement avec les experts en la matière des ministères dans le cadre d'un processus d'examen par les pairs³⁴.

Cette pratique est incompatible avec les services actuels de la Bibliothèque du Parlement, qui assure la confidentialité des questions qui lui sont soumises par des parlementaires ainsi que des services d'appui qu'elle fournit aux comités parlementaires. À la question de savoir s'il respecterait la demande expresse d'un parlementaire de ne pas divulguer l'information qu'il ou elle a demandée au DPB, celui-ci a répondu : « Nous ne la respecterions pas³⁵ ».

33 Directeur parlementaire du budget, Plan opérationnel, <http://www2.parl.gc.ca/Sites/BO-DPB/HowWeWork.aspx?Language=F> (visité le 10 juin 2009).

34 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

35 *Ibid.*

plus précisément son Service d'information et de recherche parlementaires, ont en commun.

Le Comité croit qu'afin de faciliter l'établissement du DPB au sein de la Bibliothèque du Parlement et de maximiser les économies d'échelle et le partage d'expertises communes, il est important que les deux services de la bibliothèque desservant les parlementaires et les comités parlementaires harmonisent leurs services.

Le Comité recommande ainsi :

Recommandation 4

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget d'harmoniser leurs ententes de services avec les parlementaires et les comités.

Les expertises des analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et des professionnels se rapportant au DPB sont souvent soit communes soit complémentaires. Il nous semble évident de même qu'à plusieurs éléments entendus que ces expertises sont tout à fait pertinentes pour ce qui de deux des éléments du mandat du DPB : l'examen des prévisions budgétaires du gouvernement et l'évaluation du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Le bibliothécaire parlementaire disait justement ceci :

J'ai constaté que des choses comme les demandes de coûts comportent une dimension politique et une dimension financière. Nous pouvons compter sur un groupe d'économistes qui sont d'excellents analystes de politiques. Quand je songe au genre de travail qu'ils peuvent faire pour analyser les répercussions des demandes de coûts sur le plan des politiques, nous pourrions avoir, en ce qui concerne la préparation des demandes de coûts, une méthode de collaboration permettant de fournir aux députés et aux sénateurs des réponses plus complètes et plus adaptées aux questions qu'ils nous posent et aux demandes de renseignements qu'ils nous adressent.³²

communiqué aux candidats pour le poste de DPB, confie à celui-ci « la responsabilité d'établir, en consultation avec les Présidents du Sénat et de la Chambre et le bibliothécaire, des critères et directives pour prioriser les demandes d'analyses expertes ou de calculs de coûts de la clientèle ²⁸ ».

Le Comité mixte a initialement contribué au processus de consultation en recevant M. Page le 10 avril 2008. M. Page avait dit qu'il était « important que les membres du comité mixte soient à l'aise avec moi et m'acceptent comme directeur parlementaire du budget. Pour qu'ils aient confiance en moi et pour que je sois un fonctionnaire efficace au service du Parlement, je me dois de fournir des avis professionnels, impartiaux et éclairés ²⁹ ». Il a ajouté :

C'est la première fois, cependant, que j'ai la chance d'agir comme fonctionnaire indépendant à la Bibliothèque du Parlement, et je suis un peu intimidé. J'ai encore beaucoup de choses à apprendre sur le fonctionnement du Parlement, mais j'ai hâte de travailler avec vous et pour vous dans le cadre de mes nouvelles fonctions ³⁰.

Le Comité désire répondre à ce vœu exprimé par le DPB et recommande :

Recommandation 3

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au directeur parlementaire du budget de préparer un plan d'action qui décrira comment il entrevoit remplir tous les éléments du mandat défini dans la Loi, et que ce plan soit soumis pour évaluation au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement.

La Bibliothèque du Parlement a une clientèle large et variée. Non seulement dessert-elle les parlementaires et les comités parlementaires, mais aussi le gouverneur général, les associations parlementaires, les hauts fonctionnaires du Sénat et de la Chambre des communes, les organisations qui relèvent du Parlement, le personnel parlementaire autre que les hauts fonctionnaires, les membres de la Tribune de la presse, le Conseil privé, la Cour suprême du Canada, et finalement l'ensemble des Canadiens ³¹. Le mandat du DPB indique que celui-ci dessert spécifiquement les parlementaires et les comités parlementaires. Ce sont donc ces clients que le DPB et la Bibliothèque du Parlement, et

-
- 28 Allan Darling, *Témoignages*, 26 mars 2009.
29 Kevin Page, *Témoignages*, 10 avril 2009.
30 William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.
31 Bibliothèque du Parlement (2009), p.4.

Les événements ayant mené à la présente étude démontrent clairement la nécessité de soumettre l'examen d'une telle fonction à un comité parlementaire. De plus, dans le cadre de ce rapport, le Comité soumet plusieurs recommandations aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes qui auront un impact important sur la façon dont le DPB s'acquitte de ses fonctions. Le Comité souhaite donc assurer un suivi à ce rapport, mais également de soumettre l'examen de cette fonction à un examen régulier, afin de s'assurer que le DPB livre les services que les parlementaires et les comités sont en droit de s'attendre à recevoir.

Ainsi, le comité recommande :

Recommandation 2

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement d'évaluer l'efficacité du poste de directeur parlementaire du budget suivant le troisième anniversaire de sa nomination.

Approche pour les services à la clientèle et communications externes

Tel que mentionné ci-haut, la Loi spécifie quatre fonctions au mandat du DPB. La première fonction de ce mandat est d'ordre proactif, tandis que les trois autres sont en réaction à des demandes spécifiques.

En ce qui concerne les trois dernières fonctions, le directeur parlementaire agit à la demande des parlementaires et des comités. Le Comité est d'avis qu'à ce titre, le DPB travaille d'abord pour les parlementaires, et ce sont eux qui contrôlent ultimement la publication du travail fait à leur demande. Pour ce qui est des autres rapports produits, le DPB agit sous l'autorité du bibliothécaire parlementaire, et des protocoles d'ententes clairs entre la Bibliothèque du Parlement et le DPB devraient être établis pour la publication de ces rapports et les relations avec les médias. Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes ont l'autorité de donner des instructions au DPB en ces matières.

Peu après son entrée en fonction en mars 2008, le DPB a entrepris des consultations afin de mieux définir plusieurs aspects de son poste incluant, entre autres, son mandat et sa mission, et son modèle de fonctionnement. Ce processus de consultation s'est fait non seulement auprès des sénateurs et des députés, mais aussi de hauts fonctionnaires en poste ou à la retraite, de groupes de réflexion, d'universitaires et d'organismes homologues au DPB existant dans d'autres juridictions.

Le Comité ne sait pas si et dans quelles circonstances les présidents du Sénat et de la Chambre des communes ont été consultés sur ces mêmes questions. Or, selon M. Allan Darling, la description de tâches du DPB, qui a par ailleurs été clairement

l'arrangement actuel selon lequel le directeur parlementaire du budget se trouve au sein de la bibliothèque protège aussi l'indépendance du directeur parlementaire du budget²⁴.

Mme Roberta Sauti du Bureau du Conseil privé a également confirmé que la Bibliothèque et le DPB jouissent d'une indépendance complète du pouvoir exécutif :

La direction et la gestion de la Bibliothèque du Parlement, y compris le directeur parlementaire du budget, sont complètement indépendantes du pouvoir exécutif. Elles relèvent du bibliothécaire parlementaire qui, lui, relève des présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Le pouvoir exécutif ne peut donc pas décider comment la Bibliothèque, y compris le directeur parlementaire du budget, fonctionne ou s'acquitte de son mandat²⁵.

Ceci correspond aux conclusions des anciens parlementaires du groupe de consultation ayant avisé le bibliothécaire parlementaire et qui avaient déclaré dans le résumé de leur discussion sur la mise en œuvre du poste de DPB au sein de la Bibliothèque que « [...] le DPB devrait travailler dans le cadre de la tradition établie de la Bibliothèque au service du Parlement et des parlementaires et être considéré comme un élément de cette tradition²⁶ ».

M. Patrick Boyer, ancien député, a témoigné dans le même sens :

La décision du Parlement, dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*, de placer le directeur parlementaire du budget sous l'égide de la bibliothèque du Parlement confirme que l'intention était que cette fonction soit chargée d'appuyer le travail des parlementaires, au même titre que les autres fonctions de la bibliothèque, notamment la Direction de la recherche. Le fait d'avoir placé ce poste au sein de la Bibliothèque du Parlement signifiait également que le directeur parlementaire du budget serait à portée de la main pour travailler avec les parlementaires, et comme la Bibliothèque du Parlement est institutionnellement et administrativement indépendante du gouvernement, cela voulait dire que le directeur parlementaire du budget était automatiquement indépendant du gouvernement²⁷.

Le Comité accepte pour le moment que le poste de DPB, au sein de la Bibliothèque du Parlement, jouit de toute l'indépendance nécessaire du gouvernement pour remplir le mandat que lui confie la Loi. D'ailleurs, le Comité est d'avis que les services offerts par le DPB constituent une extension naturelle des services déjà offerts par la Bibliothèque du Parlement aux parlementaires et aux comités parlementaires.

24 Sheila Fraser, *Témoignages*, 23 avril 2009.

25 Roberta Sauti, *Témoignages*, 23 avril 2009.

26 Bibliothèque du Parlement, *Directeur parlementaire du budget, Historique*, déposé au Comité, onglet 2, page 4.

27 Patrick Boyer, *Témoignages*, 2 avril 2009.

Bibliothèque, il se doit de participer pleinement aux activités de gestion et de collaborer étroitement avec les autres secteurs de services de la Bibliothèque.

La seule référence à « l'indépendance » dans le contexte du poste de DPB se trouve à l'alinéa 79.2a) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cet alinéa énonce un des quatre mandats que la Loi confie au DPB, soit le mandat de fournir des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

La Loi prévoit que les analyses du DPB en vertu de l'alinéa 79.2a) sont indépendantes, mais le Comité est d'avis que cela ne signifie pas pour autant qu'il occupe une fonction indépendante, au même titre que les hauts fonctionnaires du Parlement. D'ailleurs, le DPB a lui-même reconnu lors de sa comparution devant le Comité que rien dans la Loi actuelle ne permet de conclure que c'est le poste et non l'analyse qui est indépendant²¹.

Selon M. Young, « l'indépendance du directeur parlementaire du budget doit s'entendre de son indépendance par rapport au gouvernement²² ». Cette indépendance n'est pas en péril, puisqu'il ne fait aucun doute que la Bibliothèque du Parlement est indépendante du gouvernement. Les témoins entendus par le Comité ont abondé dans le même sens que M. Young.

Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique du Secrétaire du Conseil du Trésor a déclaré au Comité que « le DPB et la Bibliothèque du Parlement dans son ensemble sont entièrement indépendants de l'administration gouvernementale dans leur fonctionnement et financement²³ ».

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, a abondé dans le même sens :

La loi indique clairement que le directeur parlementaire du budget fournit des services de recherche et un appui aux comités ainsi qu'aux députés et aux sénateurs. Par conséquent, il est tout à fait logique que le poste de directeur parlementaire du budget relève de la Bibliothèque du Parlement.

Cette question est évidemment liée à l'indépendance. Tout comme nous, pour être crédible, le directeur parlementaire du budget doit être indépendant du gouvernement. Il est clair que la bibliothèque est indépendante du gouvernement. Par conséquent,

21 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

22 William Young, *Notes pour une allocution de William R. Young, Bibliothèque parlementaire devant le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement*, 14 mai 2009, p. 2.

23 Joe Wild, *Témoignages*, 26 mars 2009.

Le Bibliothèquecaire parlementaire a fait part au Comité des difficultés qui résultaient de cette différence d'interprétation quant à la structure de reddition de compte. Plus particulièrement, le bibliothèquecaire parlementaire a partagé le fait que le DPB ne souhaitait pas participer ni aux réunions de gestion, ni aux réunions concernant le budget de la Bibliothèque¹⁷. En outre, le bibliothèquecaire a indiqué que le DPB ne lui fournit aucune information concernant le nombre de demandes qui lui sont adressées par des parlementaires et des comités¹⁸. Le bibliothèquecaire parlementaire a rappelé au Comité l'importance de régler cette question :

Toute la question des rapports hiérarchiques doit être clarifiée. En ce qui concerne la responsabilité, comme le bibliothèquecaire parlementaire a rang de sous-ministre, le fait que j'aie à traiter avec une personne qui refuse de participer aux processus auxquels je crois qu'elle devrait participer crée bien des problèmes au sein de la Bibliothèque¹⁹.

Afin de remédier à cette situation, le bibliothèquecaire parlementaire a émis la suggestion suivante :

Je demanderais respectueusement au comité d'envisager de recommander [aux présidents] d'informer le directeur parlementaire du budget que son poste est assujéti au régime de responsabilité obligatoire prévu dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui confirme que le bibliothèquecaire parlementaire est habilité à contrôler et à gérer la Bibliothèque. Je crois que cela aiderait grandement à régler les problèmes du statut législatif du directeur parlementaire du budget et des responsabilités de reddition de comptes de son poste²⁰.

Le Comité est d'avis que cette situation est inacceptable et ne sert aucunement l'intérêt des parlementaires.

Ainsi, le comité recommande :

Recommandation 1

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de respecter les dispositions de la loi qui crée son poste au sein de la Bibliothèque du Parlement. Le directeur parlementaire du budget relève du bibliothèquecaire parlementaire et à titre de haut fonctionnaire de la

¹⁷ William Young, *Témoignages*, 12 mars 2009, 7 mai 2009.

¹⁸ William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

¹⁹ William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.

²⁰ *Ibid.*

toujours la possibilité de revoir le rôle ou le statut du DPB et ses responsabilités et, à la lumière de ce réexamen, de modifier la Loi sur le Parlement du Canada.¹²

Cette interprétation de la Loi a été confirmée par Mme Roberta Santi du Bureau du Conseil privé, organisme central du gouvernement qui a coordonné le dossier de la Loi fédérale sur la responsabilité en 2006 :

[...] la Loi fédérale sur la responsabilité a modifié la Loi sur le Parlement du Canada pour créer le poste de directeur parlementaire du budget, et non un bureau parlementaire du budget¹³.

Et plus loin :

La loi est conçue de telle façon que le haut fonctionnaire évolue au sein de l'institution parlementaire et des structures de reddition de comptes du Parlement. Contrairement aux agents du Parlement, il n'agit donc pas à l'extérieur du Parlement de façon indépendante. Je pense que la loi l'indique clairement¹⁴.

Cette interprétation de la Loi est également partagée par M. Allan Darling, haut fonctionnaire à la retraite, qui a été embauché à titre de consultant pour appuyer la Bibliothèque dans l'établissement du poste de DPB :

Pour ce qui est du cadre de responsabilité, le paragraphe 79.1(1) de la Loi sur le Parlement du Canada crée le poste de directeur parlementaire du budget, « dont le titulaire est membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement ». Il s'agit d'un poste de directeur, et non d'un bureau¹⁵.

Le Comité tient également à préciser que, d'après les documents fournis par la Bibliothèque du Parlement dans le cadre de cette étude, il est évident que cette structure de reddition de compte a été clairement communiquée aux candidats qui se sont présentés au poste de DPB. À la page 5 du Sommaire exécutif sur le poste de DPB préparé par la firme Ray & Berndtson dans le cadre du processus d'embauche, il est indiqué que le poste de DPB relève directement du Bibliothèque parlementaire et qu'il fait parti du groupe de la haute direction de la Bibliothèque¹⁶. M. Kevin Page a donc accepté le poste de DPB en toute connaissance de cause.

12 William Young, *Témoignages*, 12 mars 2009.

13 Roberta Santi, *Témoignages*, 23 avril 2009.

14 *Ibid.*

15 Allan Darling, *Témoignages*, 26 mars 2009.

16 Bibliothèque du Parlement, *Directeur parlementaire du budget, Historique*, déposé au Comité.

concerne le rapport hiérarchique entre le bibliothécaire parlementaire et le DPB, la Loi précise que celui-ci est membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement⁸.

Interprétation de la notion d'« indépendance »

Le DPB, M. Kevin Page, est d'avis qu'il dispose d'une indépendance fonctionnelle et que cette indépendance est constamment menacée⁹. Lors de sa comparution devant le Comité le 14 mai 2009, il a déclaré :

« Afin de pouvoir servir le Parlement et les Canadiens et Canadiennes, de manière efficace, le directeur parlementaire du budget doit être asservi au Parlement, tout en agissant de manière indépendante, au moment de produire des analyses. Ce dernier doit s'acquitter des responsabilités qui lui sont confiées par la Loi libre de toute ingérence sur le plan bureaucratique¹⁰. »

D'ailleurs, le DPB fait référence dans son plan opérationnel au « bureau du directeur parlementaire du budget » plutôt qu'au poste de directeur parlementaire du budget bien que la Loi ne fasse aucune référence à un tel bureau.

M. Page appuie son interprétation sur la question de l'indépendance sur le communiqué de presse émis par le Leader du gouvernement à la Chambre des communes lors de sa nomination. Ce communiqué indiquait que « le directeur parlementaire du budget est un fonctionnaire indépendant de la Bibliothèque du Parlement qui relève du président de la Chambre des communes et du président du Sénat¹¹ ».

Pour sa part, le bibliothécaire parlementaire est d'avis que les dispositions législatives pertinentes de la *Loi sur le Parlement du Canada* énoncent clairement la relation hiérarchique avec le DPB :

« Une simple lecture des dispositions législatives pertinentes de la *Loi sur le Parlement du Canada* montre que le DPB est un directeur de la Bibliothèque, soumis au contrôle et à la gestion du bibliothécaire et non un bureau indépendant. Bien sûr, les législateurs ont

- 8 *Ibid.*, par 79.1(1).
- 9 Kevin Page, *Notes d'allocation du directeur parlementaire du budget au Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement*, 14 mai 2009, p. 1.
- 10 *Ibid.*, p. 2.
- 11 Gouvernement du Canada, « Le Leader du gouvernement à la Chambre des communes annonce la nomination du premier directeur parlementaire du budget au Canada », Communiqué, 14 mars 2008.

Dans un troisième temps, en vertu de l'alinéa 79.2 c), à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, le DPB a le mandat de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions.

Finalement, en vertu de l'alinéa 79.2 d), à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement, le DPB a pour mandat d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Les pouvoirs administratifs du DPB (articles 79.3 à 79.5)

L'article 79.3 de la *Loi sur le Parlement du Canada* accorde au DPB le pouvoir d'obtenir des ministères fédéraux les données économiques et financières dont il a besoin, à l'exception des informations protégées aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* ou contenues dans un document confidentiel du Cabinet. L'article 79.4 précise que les renseignements ainsi obtenus doivent, pour la plupart, demeurer confidentiels.

L'article 79.5 habilite le DPB à conclure des contrats et à retenir temporairement les services d'experts ou de spécialistes dont il estime avoir besoin. Cet article spécifie également que l'exercice de ce pouvoir est assujéti à l'autorité du président du Sénat, du président de la Chambre des communes et du bibliothécaire parlementaire telle qu'établie aux articles 74 et 75(2) de la Loi.

Indépendance et gouvernance

Structure de gouvernance de la Bibliothèque

Comme indiqué plus tôt, le paragraphe 74(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que la bibliothèque ainsi que son personnel sont placés sous l'autorité des présidents en exercice du Sénat et de la Chambre des communes. Les présidents sont assistés du Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement dans l'exercice de cette fonction.

Au sein de la Bibliothèque, le bibliothécaire parlementaire a le rang d'administrateur général de ministère. De ce fait, il est responsable de la gestion de la Bibliothèque et de son personnel. Il agit sous l'autorité des présidents des deux chambres⁷. En ce qui

⁷ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R., 1985, ch. P-1, par 75(2).

- Quelles compétence et expérience devraient avoir le DPB?

- Quels écueils devrions-nous éviter dans la planification de la mise en place de la fonction de DPB?

En décembre 2007, suite au processus de recrutement, le bibliothécaire parlementaire a envoyé une lettre au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour recommander la nomination de M. Kevin Page au poste de DPB.

Cadre législatif entourant le poste de directeur parlementaire du budget

Les paragraphes qui suivent présentent une brève explication des diverses dispositions pertinentes de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui portent sur le poste, le mandat et les pouvoirs du DPB.

Le poste de DPB (article 79.1)

Dans un premier temps, le paragraphe 79.1(1) institue le poste de DPB. Cette disposition prévoit expressément que le DPB est membre du personnel de la Bibliothèque. Dans un deuxième temps, le paragraphe 79.1 (2) prévoit que le DPB sera nommé par le gouverneur en conseil, et ce, pour un mandat d'au plus cinq ans renouvelable. Dans un troisième temps, le paragraphe 79.1(3) établit que la nomination du DPB est faite à partir d'une liste de trois candidats soumise par un comité présidé par le bibliothécaire parlementaire. Finalement, le paragraphe 79.1(4) prévoit que le gouverneur en conseil fixe la rémunération et les indemnités associées au poste de DPB.

Le mandat du DPB (article 79.2)

L'article 79.2 attribue quatre fonctions au DPB. Dans un premier temps, l'alinéa 79.2 a) prévoit que le DPB fournit des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

Dans un deuxième temps, l'alinéa 79.2 b) prévoit que le DPB effectue des recherches en ce qui touche les finances et l'économie du pays à la demande de certains comités énumérés⁶.

6 Le Comité permanent des finances nationales du Sénat, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ou leur équivalent.

Le poste a été créé en ajoutant les articles 79.1 à 79.5 à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Ces dispositions sont analysées dans la partie suivante du rapport.

Le projet de loi a été examiné par le Comité législatif de la Chambre des communes chargé du projet de loi C-2, puis par le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006. Les dispositions concernant le DPB sont entrées en vigueur le jour de la sanction royale.

Étapes ayant mené à l'établissement du poste de directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque

En octobre 2006, la Bibliothèque du Parlement a retenu les services d'Allan Darling, haut fonctionnaire à la retraite, pour superviser l'établissement du nouveau poste de DPB au sein de la Bibliothèque. Le premier titulaire du poste, M. Kevin Page, est entré en fonction en mars 2008. Le processus aura donc pris 18 mois.

En décembre 2006, la Bibliothèque a développé un profil de responsabilité pour le poste de DPB. Ce profil de responsabilité contient les informations pertinentes sur le mandat du DPB; le rapport hiérarchique entre le titulaire du poste de DPB et le bibliothécaire parlementaire; l'étendue des responsabilités particulières du DPB ainsi que l'environnement et les conditions de travail propres à ce poste. Ce profil a été approuvé par le Bureau du Conseil privé et a également été remis aux candidats au poste de DPB.

En janvier 2007, le bibliothécaire parlementaire a tenu une rencontre avec un groupe d'anciens parlementaires afin de leur demander leur avis quant à la meilleure façon dont le DPB pourrait servir le Parlement. Suite à cette rencontre, le groupe a produit un bref compte-rendu de leurs discussions. Ils se sont prononcés sur cinq questions spécifiques ayant trait à la mise en place de ce nouveau poste au sein de la Bibliothèque⁵ :

- Quel devrait être le profil du DPB?
- Comment le DPB devrait-il aider les parlementaires à examiner les budgets des dépenses?
- Comment les éventuelles demandes d'évaluation de coûts devraient-elles être traitées?

5 Bibliothèque du Parlement, *Directeur parlementaire du budget, Historique*, déposé au Comité, ongles 2.

Bibliothèque du Parlement. Le Comité a aussi eu accès à une documentation volumineuse et variée.

Le Comité croit qu'il est urgent d'agir dans ce dossier. La situation présente a des effets perturbateurs à la fois sur les employés du DPB et sur le personnel et la gestion de la Bibliothèque du Parlement.

Chronologie de la création du poste de directeur parlementaire du budget et interprétation de la loi

La Loi fédérale sur la responsabilité

Le 11 avril 2006, le gouvernement a déposé le projet de loi fédérale sur la responsabilité. Ce projet de loi omnibus contenait plusieurs modifications à des lois existantes ainsi que de nouvelles dispositions législatives concernant notamment les conflits d'intérêts, le lobbying, la création du poste de directeur des poursuites pénales et la création du poste de DPB.

Depuis quelques années, les prévisions budgétaires sont régulièrement démenties par d'énormes excédents imprévus en fin d'exercice. Jusqu'à la création du poste de DPB, les parlementaires ne bénéficiaient pas d'appui spécialisé dans ce domaine. Les analystes de la Bibliothèque du Parlement offrent certains services touchant les finances de l'État tels que les consultations prébudgétaires et autres études du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Les analystes de la Bibliothèque préparent également des travaux de recherche et d'analyse reposant sur des informations publiques. Ces analyses sont fournies aux comités ainsi qu'aux parlementaires à titre individuel.

L'objectif du gouvernement était donc de combler cette lacune. Plus spécifiquement, dans son *Plan d'action sur la responsabilité* le gouvernement indiquait vouloir :

[...] garantir la transparence de la budgétisation en créant le poste de directeur parlementaire du budget pour fournir aux députés et aux comités parlementaires des analyses objectives sur l'état des finances du pays, les tendances de l'économie nationale et le coût des propositions à l'étude dans l'une ou l'autre Chambre.⁴

4 Gouvernement du Canada, *Plan d'action sur l'imputabilité fédérale, Points saillants*, <http://www.ftaa-fti.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa00-tra.asp> (accès le 22 mai 2009).

La Loi prévoit que la Bibliothèque ainsi que son personnel soient placés sous l'autorité des présidents du Sénat et de la Chambre des communes². La Loi prévoit en outre que ces derniers soient assistés dans l'exercice de cette fonction par un comité mixte nommé par les deux chambres, et dont les membres sont des sénateurs et des députés.

La création du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement est donc prévue par la *Loi sur le Parlement du Canada*. Puisqu'il s'agit d'un comité mixte, il tient son mandat et ses pouvoirs des deux chambres. Les règlements des deux chambres peuvent préciser le mandat et les pouvoirs attribués à ce Comité. Or, le *Règlement du Sénat du Canada* ne définit pas précisément le mandat du Comité. Par contre, celui de la Chambre de communes précise que le mandat spécifique du Comité « comprend l'étude de l'efficacité, de l'administration et du fonctionnement de la Bibliothèque du Parlement [...] »³. Le Comité a le mandat d'examiner la nomination proposée au poste de bibliothécaire parlementaire. Les deux chambres peuvent aussi renvoyer n'importe quelle autre question au comité mixte.

La Loi précise enfin que, sous réserve de l'approbation des deux chambres, les présidents, assistés du Comité, peuvent, par ordonnances et règlements, régir la Bibliothèque et veiller à la bonne utilisation des crédits affectés par le Parlement à l'achat de documents ou objets destinés à y être déposés. Ainsi, le Comité est habilité à recommander aux présidents des deux chambres qu'ils adoptent des règlements concernant la gestion de la Bibliothèque et la meilleure façon d'utiliser les crédits qu'elle reçoit du Parlement.

En vertu de la structure hiérarchique prévue par la Loi et décrite dans les paragraphes qui précèdent, les recommandations du Comité s'adresseront donc aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes.

Il y a selon nous, trois thèmes principaux dont il faut traiter dans ce rapport: les questions de la gouvernance et de l'indépendance; l'approche actuelle du DPB en matière de services à la clientèle et de communications externes; et le budget alloué au DPB pour l'année financière courante. Pour chacun de ces thèmes, le Comité a entendu les positions du bibliothécaire parlementaire, du DPB et de tierces parties, tels la vérificatrice générale du Canada, d'anciens parlementaires, de représentants du Conseil privé et du Conseil du Trésor, et d'individus impliqués dans l'établissement du poste de DPB au sein de la

2 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R., 1985, ch. P-1, par 74(1). La bibliothèque ainsi que son personnel sont placés sous l'autorité des présidents en exercice du Sénat et de la Chambre des communes; ceux-ci sont assistés, durant chaque session, par un comité mixte nommé par les deux chambres. *Ibid.*, par 74(2). Sous réserve de l'approbation des deux chambres, les présidents, assistés du comité mixte, peuvent, par ordonnances et règlements, régir la bibliothèque et veiller à la bonne utilisation des crédits affectés par le Parlement à l'achat de documents ou objets destinés à y être déposés.

3 Règlement de la Chambre des communes, alinéa 108(4)a).

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU SEIN DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Introduction

Le 25 février 2009, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes écrivaient aux coprésidents du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement (le Comité) afin de leur transmettre une demande du bibliothécaire parlementaire, M. William Young, qui suggérait que le Comité « passe en revue les questions qui ont été soulevées au sujet de la mise en œuvre des services du directeur parlementaire du budget [...] ». Selon le bibliothécaire parlementaire, l'étude était devenue nécessaire en raison des questions soulevées quant au rôle du directeur parlementaire du budget (DPB) et son statut au sein de la Bibliothèque du Parlement. De toute évidence, l'établissement du poste de DPB n'aura pas été aussi facile qu'anticipé ou espéré.

Pour sa part, le DPB suggérait dans une lettre aux membres du Comité que ces derniers entendent des témoignages sur les questions de gouvernance, de modèle opérationnel, de capacité et de financement de son bureau. Il était essentiel, selon le DPB, que les parlementaires obtiennent des témoignages reflétant une perspective d'avenir conséquente avec les principes de responsabilité et de transparence, et ce, dans l'esprit de la loi qui a créé son poste.

Le 24 mars 2009, le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité (le Sous-comité) décidait de s'enquérir du contexte général entourant la création du poste de DPB avant d'entreprendre une étude plus poussée sur la question si nécessaire. Après avoir agréé à la recommandation de son Sous-comité, le Comité a rencontré la plupart des intervenants impliqués dans la création et la mise en place du poste de DPB. Le Comité est maintenant en mesure de formuler des recommandations sur les différents enjeux discutés lors de ses audiences.

La Bibliothèque du Parlement a officiellement été créée en 1871 par la *Loi sur la Bibliothèque du Parlement*, par la suite enchâssée dans la *Loi sur le Parlement du Canada* (la Loi). La Bibliothèque s'est donné pour mission de contribuer « à la démocratie parlementaire canadienne en créant, en gérant et en produisant pour le Parlement une information et des connaissances qui sont fiables et pertinentes et qui font autorité ».¹

¹ Bibliothèque du Parlement, *Plans et priorités - 2009-2010*, Ottawa, 2009, p. 1.

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU SEIN DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT	1
Introduction	1
Chronologie de la création du poste de directeur parlementaire du budget et interprétation de la loi	3
La Loi fédérale sur la responsabilité	3
Étapes ayant mené à l'établissement du poste de directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque	4
Cadre législatif entourant le poste de directeur parlementaire du budget	5
Le poste de DPB (article 79.1)	5
Le mandat du DPB (article 79.2)	5
Les pouvoirs administratifs du DPB (articles 79.3 à 79.5)	6
Indépendance et gouvernance	6
Structure de gouvernance de la Bibliothèque	6
Interprétation de la notion d'« indépendance »	7
Approche pour les services à la clientèle et communications externes	12
Budget du directeur parlementaire du budget	19
Conclusion	26
LISTE DES RECOMMANDATIONS	29
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	31
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES	33
PROCÈS-VERBAUX	35

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au Premier rapport du Comité adopté par le Sénat le mercredi 11 mars 2009, à l'article 108(4)a) du *Règlement de la Chambre des communes*, et à la motion adoptée par le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement le mardi 24 mars 2009, le Comité a étudié les activités du directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque du Parlement. Les conclusions et recommandations du Comité sont énumérées dans le présent rapport.

AUTRES SÉNATEURS ET DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Kelly Block, députée	Dona Cadman, députée
David Christopherson, député	L'hon. Ken Dryden, député
Russ Hiebert, député	Ed Komarnicki, député
Tom Lukiwski, député	L'hon. John McCallum, député
Phil McColeman, député	L'hon. Elaine McCoy, sénatrice
L'hon. Terry Mercer, sénateur	Thomas J. Mulcair, député
L'hon. Jim Munson, sénateur	Joe Preston, député
Brent Rathgeber, député	Gary Ralph Scheellenberger, député
Mike Wallace, député	Alice Wong, députée

COGRÉFFIERS DU COMITÉ

Carmen DePape
Denis Robert

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
François Côté
Elise Hurtubise-Loranger

COMITÉ MIXTE PERMANENT DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COPRÉSIDENTS

L'hon. Sharon Carstairs, sénatrice
Peter Goldring, député

VICE-PRÉSIDENT

L'hon. Mauril Bélanger, député

MEMBRES DU COMITÉ

Gérard Asselin, député	L'hon. Carolyn Bennett, députée
Ray Boughen, député	Peter Braid, député
L'hon. Stephen Greene, sénateur	Ed Holder, député
Carol Hughes, députée	L'hon. Mobina S.B. Jaffer, sénatrice
L'hon. Jean Lapointe, sénateur	L'hon. Gurbax S. Malhi, député
Louis Plamondon, député	Scott Reid, député
Greg Rickford, député	L'hon. Terrance Richard Stratton, sénateur

**RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU SEIN DE LA
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Rapport du Comité mixte permanent
de la Bibliothèque du Parlement**

Coprésidents

**L'hon. Sharon Carstairs, sénatrice
Peter Goldring, député**

Juin 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

